COOPERATIVISMO DE PLATAFORMA, ECONOMIA SOLIDÁRIA DIGITAL E O ESTADO: LIÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS (2023-2026)

Kenzo Soares Seto

Publicado por

INSTITUTE FOR THE COOPERATIVE DIGITAL ECONOMY

Platform Cooperativism Consortium

Em parceria com

/digi labour

SOLTEC UFRJ

Agradecimentos

Esse relatório é fruto da minha fellowship no Institute for the Cooperative Digital Economy (ICDE), da New School, ao qual agradeço todo o apoio. Sou igualmente grato a Prof. R. Trebor Scholz, Fernanda Rebelato, Beatriz Albuquerque, Rafael Zanatta, Flávio Chedid e Daniel Santini por lerem as primeiras versões deste texto e por seus valiosos comentários. Agradeço também a todos os entrevistados, cuja identidade escolhi preservar. Finalmente, agradeço aos meus colegas do Platform Cooperativism Consortium cujos debates e generosidade intelectual contribuíram significativamente para esse trabalho.

Sobre o autor

Kenzo Soares Seto é pesquisador associado e parte do corpo docente de pesquisa da Yale Law School, Yale University, sendo um fellow no Information Society Project (ISP). Doutor em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde lecionou, foi também servidor do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e assessor parlamentar em casas legislativas municipais, estaduais e no Congresso Nacional, onde se especializou em governança de plataformas, regulação algorítmica e economia política da inteligência artificial.

Como citar esse relatório
SETO, Kenzo Soares. Platform cooperatives and the state: lessons from Brazil's public policies (2023–2025). New York: Institute for the Cooperative Digital Economy, 2026.

Contents

Introdução 6

Cinco Caminhos para a Construção de Políticas e Movimentos 6
Como ler esse relatório 9

I. Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataformas e
a Economia Solidária Digital (ESD) no Brasill 10

II. Do Cooperativismo e da Economia Solidária ao Cooperativismo
de Plataforma e a Economia Solidária Digital:
o Contexto Brasileiro 37

III. Revisão da Literatura e Metodologia 54

IV. Quatro Anos de Política de Cooperativismo de Plataforma
no Brasil: Avanços, Limites e Retrocessos 66

V. Considerações Finais: De Programas Piloto Fragmentados a
uma Política Estatal Coerente e Atual 85

VI. Anexo 90

Referências 102

Créditos de Imagem 105

Notas Finais 107

Resumo Executivo

O Estado brasileiro consolidou-se como um dos casos mais relevantes de apoio público ao cooperativismo de plataforma no mundo. Com investimento total de R$ 13 milhões, articulado por meio da Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária (SENAES), o Governo Federal financia a criação de duas iniciativas estratégicas: uma plataforma pública white-label voltada a múltiplas cooperativas, e uma plataforma para a LigaCoop, a federação nacional de cooperativas de motoristas, ambas desenvolvidas por universidades públicas. Serão inicialmente cerca de cinco mil trabalhadores que poderão contar com uma alternativa mais democrática e justa ao trabalho precário em aplicativos comerciais.

Nesse contexto, a contribuição analítica deste relatório é identificar as conquistas inéditas e as lacunas estruturais das políticas públicas federais para o cooperativismo de plataforma e a Economia Solidária Digital (ESD) durante o terceiro mandato Lula (2023-2026), o primeiro a reconhecer formalmente essas áreas como campos de ação pública. A partir dessa análise, propomos um plano de ação detalhado para superar os gargalos atuais em torno de cinco eixos: 1) Financiamento e Fomento; 2) Pesquisa e incubação; 3) Infraestrutura tecnológica e viabilidade comercial; 4) Governança, Legislação e advocacy e 5) construção e articulação interna do movimento cooperativista de plataforma.

Esse subsídio normativo articula as propostas da literatura internacional, demandas da sociedade civil brasileira e os resultados da pesquisa, traduzindo-os em mecanismos concretos adaptados ao contexto institucional brasileiro, mas também capazes de inspirar experiências internacionais.

A partir de entrevistas semiestruturadas, observação participante em espaços de formulação política e análise sistemática de documentos, a principal conclusão analítica do relatório é que o reconhecimento formal do cooperativismo de plataforma, embora necessário, mostrou-se insuficiente para construir um campo de políticas públicas estruturado e sustentável. A lacuna entre o reconhecimento e a implementação foi

resultado de cinco condições estruturais: 1) a fragilidade institucional em um contexto de austeridade fiscal 2) a ausência de coordenação interministerial e entre agências e autarquias federais; 3) a fraca articulação com o poder legislativo e quase nenhuma com o judiciário; 4) a fragmentação do movimento cooperativo e acesso discricionário ao poder público 5) a contradição entre a pressão política de ciclos eleitorais curtos e o horizonte de longo prazo da consolidação de políticas de Estado.

Embora focada no caso brasileiro, a análise aborda debates mais amplos sobre políticas de cooperativismo de plataforma no Sul Global e no mundo como um todo, oferecendo um dos relatos mais detalhados até o momento na literatura internacional sobre o que é necessário para passar do reconhecimento à consolidação de políticas públicas para a área.

Palavras-chave: cooperativismo de plataforma; Economia Solidária Digital ; políticas públicas; Brasil; trabalho em plataforma; capitalismo de plataforma; Sul Global; Mundo Majoritário.

Introdução

Este relatório do ICDE propõe um plano de ação para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes para o Cooperativismo de Plataforma e a Economia Solidária Digital (ESD) no Brasil. Para tanto, realiza uma análise abrangente da relação entre o Estado brasileiro e o cooperativismo de plataformas durante o terceiro mandato de Lula (2023-2026), o primeiro a reconhecer formalmente o Cooperativismo de Plataforma como uma questão relevante de política pública.

Embora este relatório se concentre no contexto brasileiro, ele também é relevante para um público internacional, pois o Brasil oferece um exemplo singular de esforços para transformar o cooperativismo de plataforma, de um conceito crítico e normativo, em um domínio efetivo da política nacional, por meio da criação de instrumentos políticos inovadores.

Como demonstra este relatório, estas iniciativas incluem medidas como uma plataforma white label financiada publicamente para ser adaptada por diferentes cooperativas de trabalhadores, bem como o reconhecimento estatal de um novo campo político e teórico sob a designação de Economia Solidária Digital (ESD). Contudo, compreender o que estes instrumentos alcançaram, e o que não alcançaram, exige confrontar um paradoxo institucional mais profundo.

O Brasil possui uma tradição cooperativa centenária, que atualmente abrange 25,8 milhões de trabalhadores cooperados (OCB, 2024). O apoio estatal ao setor remonta à década de 1930, com o primeiro marco legal para as cooperativas, e foi posteriormente consolidado na Constituição Brasileira, que define a promoção do cooperativismo como dever do Estado (Zanatta, 2022). Hoje, as compras públicas e o crédito por meio de bancos estatais para o setor cooperativo alcançam R$9 bilhões anualmente (OCB, 2025). Contudo, além de algumas iniciativas ambiciosas, porém isoladas, o cooperativismo de plataforma permanece quase totalmente à margem dessa ampla estrutura institucional de apoio, sem nenhuma política estrutural de crédito ou compras públicas.

Nesse contexto, a análise deste relatório é guiada por uma questão central: por que o cooperativismo de plataforma, apesar de ser formalmente reconhecido por um Estado com longa tradição de apoio ao cooperativismo, não conseguiu se consolidar como um campo estruturado de políticas públicas no Brasil?

Para responder a essa questão, o relatório traça um panorama de quatro anos de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, examinando as políticas propostas, os progressos alcançados e as lacunas que permanecem sem solução. Ao fazê-lo, identifica os principais obstáculos políticos que dificultaram a implementação efetiva das políticas públicas durante esse período, tanto no âmbito governamental quanto entre os movimentos envolvidos na promoção dessa agenda. Como resultado normativo, o plano de ação desenvolvido responde diretamente a cada uma dessas constatações.

Cinco Caminhos para a Construção de Políticas e Movimentos

Para enfrentar as lacunas identificadas, a seção normativa do relatório propõe um plano de ação estruturado em cinco eixos: financiamento e fomento; pesquisa e incubação; infraestrutura tecnológica; governança e advocacy legislativo e judicial; e fortalecimento interno do movimento de cooperativismo de plataforma e da Economia Solidária Digital.

O plano articula instrumentos institucionais diversos, incluindo bancos estatais, portais de compras públicas, fundos estratégicos como o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), universidades públicas, atualização do marco legal, nuvens de dados soberanas e programas de formação tecnológica para trabalhadores. Além de apresentar mecanismos concretos e viáveis para cada eixo, fundamentados nos marcos legais e institucionais do Estado brasileiro, o plano também identifica estratégias para que os próprios trabalhadores defendam essas propostas, disputem sua implementação e contribuam para sua concretização.

As recomendações baseiam-se num extenso processo de pesquisa: a revisão da literatura, legislação, documentos jurídicos, governamentais internos e públicos, assim como manifestos da sociedade civil. Além de 14 entrevistas com trabalhadores, parlamentares, membros do poder executivo, pesquisadores e lideranças das cooperativas, complementadas pela observação participante em espaços de formulação de políticas.

Nesse sentido, analisamos como as políticas públicas em torno do cooperativismo de plataforma emergiram ao longo de quatro anos, principalmente por meio da coordenação institucional liderada pela Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária (SENAES) vinculada ao Ministério do Trabalho.

Fig1

Como ler esse relatório

O relatório inicia com a síntese de suas recomendações no plano de ação na Seção I, uma escolha que reflete a orientação prática do documento: as propostas são apresentadas primeiro para que formuladores de políticas públicas, líderes cooperativos e trabalhadores possam se apropriar delas sem precisar navegar por todo o aparato analítico. As seções subsequentes fornecem a base empírica e teórica para essas recomendações e podem ser particularmente úteis para leitores mais interessados em uma perspectiva analítica, como pesquisadores e acadêmicos. A Seção II examina o contexto histórico do envolvimento do Brasil com o cooperativismo, a economia solidária e o cooperativismo de plataforma. A Seção III resume a literatura sobre políticas públicas nessa área e detalha a metodologia de pesquisa. A Seção IV, principal seção analítica do relatório, examina a evolução da formulação de políticas para o cooperativismo de plataforma entre 2022 e 2025, avaliando o progresso alcançado e identificando os obstáculos políticos e estruturais que têm limitado sua consolidação. Por fim, para os leitores que desejam examinar o registro empírico com maior detalhe, o anexo apresenta uma síntese da evolução da formulação de políticas públicas de 2022 a 2025. Em conjunto, essas seções fundamentam as propostas de políticas públicas e demonstram que a lacuna entre o reconhecimento formal e a efetiva consolidação de políticas no Brasil não é acidental, mas sim resultado de condições estruturais identificáveis e solucionáveis.

I. Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataformas e a Economia Solidária Digital (ESD) no Brasil

As propostas deste plano de ação foram desenvolvidas para dar resposta a cada obstáculo estrutural identificado na pesquisa sobre a relação entre o Estado brasileiro e o Cooperativismo de Plataforma e a ESD: a ausência de mecanismos de financiamento permanentes e transparentes; a fragilidade das instituições de governança; a ausência do debate sobre modelos de negócios e conquista de mercado; a estagnação do marco legal; os limites da infraestrutura tecnológica e a fragmentação do próprio movimento. Mais do que reiterar o consenso da literatura ou repetir as demandas que circulam no movimento desde 2022, amplamente documentadas nas Seções II, III e IV, busca-se traduzir esse arcabouço em medidas concretas adaptadas ao contexto institucional brasileiro. Um resumo completo de todas as propostas é apresentado na Tabela I ao final.

1.1 Financiamento e Instrumentos Econômicos

Esta pesquisa demonstra que o principal problema no Brasil não é a ausência de mecanismos de financiamento, mas sim a incapacidade das cooperativas de acessarem os já existentes. Barreiras burocráticas de entrada e a ausência de um mapeamento sistemático dos programas disponíveis criaram condições em que o acesso a recursos públicos é discricionário e pontual, relacionado ao grau de articulação institucional de cada ator, em vez de por meio de chamadas públicas com critérios claros. Nesse contexto, algumas iniciativas como a LigaCoop conseguem se expandir por seus esforços legítimos de advocacy e ganhos de escala, mas outras como o AppJusto e SenoritasCourier encerram suas atividades ou precisam abandonar o cooperativismo pela ausência de fomento público, como descrito na seção IV.

Para transformar essas condições, esta seção apresenta seis medidas concretas. A primeira é mapear sistematicamente as linhas de crédito de bancos públicos e

agências de fomento passíveis de irem para a área e facilitar seu acesso por meio da intermediação ativa da SENAES. A segunda é mobilizar fundos como o FDD e o FNDCT, além de garantir que o Fundo Nacional de Economia Solidária (FNES) e o II Plano Nacional de Economia Solidária prevejam instrumentos específicos para cooperativas de plataforma e para a ESD. A terceira é criar uma política de compras públicas, com a digitalização do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL) e sua integração aos portais governamentais de contratação, incluindo também iniciativas autogeridas de trabalhadores que ainda não estejam formalmente registradas como cooperativas. A quarta é desenvolver proteções contra práticas predatórias de concorrência por meio do CADE e facilitar o acesso a mecanismos financeiros por meio do Banco Central. A quinta é defender a tributação dos monopólios digitais e que recursos oriundos do julgamento das violações de direitos trabalhistas pelas plataformas, como os resultantes da ação do Ministério Público do Trabalho, contribuam para financiar alternativas solidárias e de trabalho digno. Em conjunto, essas medidas, descritas detalhadamente abaixo, buscam ampliar a transparência, garantir continuidade entre diferentes administrações, e reconhecer que o acesso ao crédito, isoladamente, é insuficiente enquanto as plataformas cooperativas permanecerem expostas à concorrência desleal dos grandes monopólios digitais.

1.1.1 Crédito Público e Mecanismos Financeiros

O Brasil possui uma das mais extensas redes de bancos públicos de desenvolvimento e agências de fomento à inovação do Sul Global. No entanto, nenhuma das cooperativas entrevistadas para esta pesquisa jamais recebeu apoio financeiro de qualquer uma dessas instituições.

Por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) opera o PROINCO, programa explicitamente voltado para o apoio a cooperativas e empresas associativas. Já a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), empresa pública vinculada ao MCTI, apoia a inovação tecnológica produtiva e realizou encontros exploratórios com cooperativas de plataforma durante o período da pesquisa. No entanto, nem o BNDES nem a FINEP realizaram qualquer investi-

mento concreto no Cooperativismo de Plataforma e na ESD. Portanto, recomendamos como ação imediata conectar as cooperativas de plataforma e iniciativas de ESD aos programas já existentes, o que passa por resolver a disfuncionalidade da infraestrutura de certificação que viabilizaria essa conexão: o CADSOL.

CADSOL como um Gargalo Estrutural e a Coordenação com Bancos Públicos e Agências de Fomento

O Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL) é a porta de entrada para que iniciativas solidárias, como cooperativas de plataforma, obtenham certificação oficial e se tornem elegíveis para licitações públicas e programas de apoio governamental. No entanto, o sistema é tão disfuncional que até mesmo federações nacionais de cooperativas com forte diálogo com o governo e o parlamento gastam mais de um ano de tentativas para concluir o cadastro devido a falhas técnicas na plataforma online.

Portanto, a digitalização completa do CADSOL, apoiada por tutoriais em vídeo, documentação clara e assistência técnica dedicada para organizações que não possuem expertise jurídica e contábil, é um pré-requisito para qualquer outra medida de financiamento. Paralelamente, a SENAES, ou outra instância dedicada a ESD e o cooperativismo de plataforma dentro do Governo Federal, deve mapear todas as linhas de crédito existentes administradas por bancos públicos como BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, bem como por agências de inovação como FINEP e CNPq, identificando quais programas as cooperativas plataforma podem acessar de forma realista e quais barreiras as impedem atualmente de fazê-lo. Desse modo, a SENAES pode então intermediar ativamente a inclusão dessas cooperativas nesses programas, em vez de deixá-las navegar sozinhas por complexos entraves burocráticos.

Em Direção a um Financiamento Estável e Previsível: o Papel dos Fundos Públicos (FDD, FNDCT & FNES)

Até o momento, o financiamento de plataformas cooperativas pelo Estado brasileiro dependeu principalmente de emendas parlamentares e de recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD). O FDD é um fundo financeiro público, gerido pelo Ministério da Justiça, que reúne recursos provenientes de multas e indenizações relacionadas à violação de direitos coletivos do povo brasileiro, com o objetivo de financiar projetos voltados à reparação ou prevenção de danos a bens coletivos e metaindividuais. Com execução anual de cerca de R$700 milhões, o FDD constitui um dos mecanismos de investimento público mais relevantes em um contexto de austeridade fiscal. Por isso, ampliar o diálogo com o Ministério da Justiça representa um caminho imediato e estratégico para garantir de forma contínua recursos do FDD a iniciativas de cooperativismo de plataforma e Economia Solidária Digital (ESD).

Em escala maior, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), gerido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e operacionalizado pela FINEP, realiza investimentos anuais da ordem de R$14 bilhões. Recursos do FNDCT podem ser direcionados para linhas de apoio ao desenvolvimento de plataformas, infraestruturas tecnológicas e formação digital para cooperativas e iniciativas de ESD. Para operacionalizar esse caminho, é fundamental o diálogo do movimento e da SENAES com a FINEP e a Secretaria de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social (SEDES), instância do MCTI que concentra o diálogo com cooperativas e economia solidária. Essa proposta se apoia na abertura institucional criada pela Lei nº 15.184/2025 que incluiu formalmente as cooperativas entre os potenciais beneficiários do FNDCT. Originada de uma iniciativa da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), essa mudança corrigiu uma lacuna legal histórica que restringia o acesso das cooperativas a recursos já disponíveis para empresas, universidades e institutos de pesquisa.

A médio prazo a prioridade política estratégica é a operacionalização do Fundo Nacional de Economia Solidária (FNES), proposto na 4ª CONAES em 2025 como parte do II Plano Nacional para a Economia Solidária. A concepção do fundo deve incluir explicitamente instrumentos para cooperativas de plataforma e iniciativas de ESD, uma disposição notoriamente ausente da atual Lei Paul Singer (Lei 15.068/2024), que estabeleceu a Política Nacional para a Economia Solidária e o Sistema Nacional para a Economia Solidária.

Uma dimensão fundamental é que em todas essas linhas de investimento haja a previsão de recursos não apenas para o desenvolvimento técnico das plataformas, mas também para o marketing, atração e retenção de usuários, tanto clientes quanto trabalhadores; a capacitação desses profissionais; e a profissionalização da gestão comercial, jurídica e contábil, favorecendo modelos de negócios e estratégias de mercado viáveis. Até o momento, o financiamento estatal destinado às plataformas têm-se concentrado exclusivamente no desenvolvimento das infra-estruturas das plataformas.

Além disso, considerando as barreiras identificadas à formalização das cooperativas discutidas na próxima seção, as linhas de crédito e os mecanismos de contratação pública devem ser acessíveis não apenas às cooperativas formalmente registradas, mas também a outros arranjos de autogestão operária e iniciativas digitais de propriedade dos trabalhadores. Nesse sentido, são necessários critérios de seleção transparentes que incluam avaliação da democracia interna, de modo a evitar falsas cooperativas; incentivo ao desenvolvimento regional; interseccionalidade e impacto socioambiental, juntamente com avaliações de viabilidade econômica a longo prazo para que as plataformas não se tornem reféns permanentes de recursos públicos, sobretudo os discricionários.

Por fim, além de facilitar o acesso aos programas existentes, a SENAES, os ministérios aliados e os gabinetes parlamentares devem promover ativamente o diálogo com os bancos públicos para conceber novos instrumentos especificamente adequados à realidade das cooperativas de plataforma: linhas de microcrédito calibradas para a escala reduzida das cooperativas em fase inicial,

mecanismos de financiamento comunitário que reconheçam garantias informais e baseadas na solidariedade, e condições de crédito progressivas que acompanhem o crescimento da capacidade da cooperativa. Além disso, a coordenação com a Receita Federal deve facilitar o acesso a dados fiscais, para que as cooperativas possam comprovar receita e se qualificar para linhas de crédito rural ou empresarial mais acessíveis. A ausência desses instrumentos não é apenas uma lacuna no mercado financeiro, mas uma escolha política que pode ser revertida.

Mecanismos Financeiros, Moedas Sociais e Comércio Digital

É fundamental um diálogo com o Banco Central para facilitar a abertura de contas bancárias comerciais e o acesso a financiamento para plataformas cooperativas e iniciativas de ESD. Isso deve incluir a remoção de barreiras como a exigência de sede física, a criação de mecanismos regulatórios proporcionais, como sandboxes regulatórios com menores exigências de capital, e a garantia de que as cooperativas de plataforma possam acessar diretamente o Pix por meio do Sistema de Pagamento Instantâneo (SPI), reduzindo assim a dependência de bancos intermediários.

Deve-se também explorar diretrizes para a emissão de utility tokens ou moedas sociais interoperáveis com o Drex, a nova moeda digital oficial do Brasil, permitindo que as cooperativas diversifiquem suas fontes de financiamento e favorecendo a digitalização da economia solidária, como a automação de pagamentos e transações por meio de smart contracts. Também é relevante estudar os potenciais riscos e benefícios da adoção do regime fácil da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para permitir que cooperativas menores acessem os mercados de capitais, via Letras Financeiras (LF), Recibos de Depósito Cooperativo (RDC) ou com a participação de Fundos de Investimento em seu quadro social, com menos burocracia mas preservando o seu controle democrático.

1.1.2 Contratação e Compras Públicas

A contratação pública é um dos instrumentos mais poderosos, porém mais subutilizados, à disposição do Estado brasileiro para apoiar o cooperativismo de plataforma e a ESD. Durante o primeiro mandato de Lula, programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) introduziram cotas obrigatórias de compras públicas de empresas da economia solidária, contribuindo para transformar a viabilidade econômica de milhares de cooperativas rurais. Uma dinâmica semelhante também surgiu na esfera digital: a partir de 2003, a política de software livre do governo federal exigiu que ministérios e 222 órgãos federais adotassem soluções nacionais de código aberto, antes que essa orientação fosse revertida em 2016, quando o governo Temer anunciou o retorno aos contratos com a Microsoft. Entretanto, nenhum mecanismo de contratação comparável jamais foi criado para o cooperativismo de plataforma, e nenhuma cooperativa entrevistada para esta pesquisa relatou ter se beneficiado de uma contratação pública. As medidas abaixo demonstram como transformar essa realidade.

Fig2

Conectando a Certificação Solidária aos Sistemas de Compras: da Elegibilidade Formal aos Contratos Reais.

Uma vez que a infraestrutura de certificação esteja operacional por meio do CADSOL e as cooperativas da plataforma se tornem formalmente elegíveis para participar dos processos de compras públicas, a próxima prioridade é integrar o CADSOL aos sistemas de compras pelos quais o Estado brasileiro efetivamente realiza suas aquisições. Esses sistemas incluem o Contrata+Brasil, principal plataforma de compras do governo federal, gerenciada pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI); o SICx, Sistema de Compras Expressas criado pelo Senado Federal, que oferece um procedimento mais ágil para compras legislativas de menor valor; e o InovaCPIN, plataforma nacional de compras públicas de inovação coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), especificamente projetada para apoiar a aquisição de soluções e softwares inovadores de pequenas empresas. Compras públicas de inovação são especialmente relevantes pelo fato de que permitem a dispensa de licitação.

Além dessa integração técnica, a SENAES e o PRONINC, Programa Nacional de Incubação de Cooperativas Populares, devem dedicar pessoal e recursos para auxiliar as cooperativas de plataforma a se engajarem com cada um desses sistemas de compras, produzindo materiais de orientação acessíveis e oferecendo suporte jurídico e contábil. Também é fundamental conectar ativamente as organizações cooperativas e de ESD com compradores públicos que podem não estar contratando simplesmente por desconhecer a disponibilidade de serviços digitais ofertados por cooperativas. Essa função de intermediação, que atualmente não existe de forma sistemática, é essencial para traduzir a elegibilidade formal em contratos concretos e pode tomar a forma de uma campanha como “Contrate Cooperativas e ESD” que promova o engajamento voluntário de diferentes instâncias públicas ou na forma de cotas como descrito a seguir.

Criação de Mecanismos de Aquisição Preferencial

A prioridade legislativa a médio prazo é a criação de mecanismos específicos de aquisição preferencial que gerem demanda estrutural e previsível para plataformas cooperativas. O precedente estabelecido pela PNAE e pela PAA demonstra que regras de aquisição baseadas em cotas ou prioridades podem ser transformadoras para setores que, de outra forma, teriam dificuldades para competir apenas com base no preço contra fornecedores maiores e mais capitalizados.

Uma lógica semelhante deve ser aplicada ao cooperativismo de plataforma: instituições públicas que contratam serviços de mobilidade, entrega, limpeza, assistência ou tecnologia, entre outros, devem ser obrigadas ou fortemente incentivadas a dar preferência a cooperativas cadastradas no CADSOL ou que operam em plataformas cooperativas certificadas, particularmente aquelas desenvolvidas com recursos públicos, como a plataforma white-label desenvolvida pela UFSC.

Isso permite criar receita para as cooperativas, gerar adesão de usuários em escala para plataformas financiadas publicamente, favorecendo efeitos de rede, e reduzir a dependência do Estado brasileiro de plataformas proprietárias. Por exemplo, no Taxi.gov, aplicativo estatal que distribui a contratação pública de deslocamentos por automóvel de servidores à serviço, a preferência deve ser dada às cooperativas de motoristas do CADSOL, como as filiadas a Liga Coop, ou que operam na plataforma white-label financiada pelo Governo Federal, criando uma base inicial de usuários natural que permita à plataforma alcançar os efeitos de rede necessários para uma competitividade mais ampla.

Utilizando as Compras Públicas para Construir Capacidade Tecnológica

Por fim, as compras públicas devem ser entendidas não apenas como um mecanismo para aquisição de serviços, mas como uma ferramenta para o desenvolvimento da capacidade tecnológica cooperativa e solidária. O governo deve restabelecer e expandir os programas de compras públicas para softwares desenvolvidos por cooperativas de tecnologia, integrando-os a iniciativas já existentes, como o programa Pontos de Cultura Digital, vinculado ao Ministério da Cultura (MINC), ao Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) e o Plano Nova Indústria Brasil, vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio (MDIC). Cooperativas de tecnologia como a EITA, que desenvolvem soluções digitais de código aberto para movimentos sociais e empresas solidárias, construíram significativa expertise técnica com praticamente nenhum apoio público durante o período estudado. Direcionar mesmo que uma fração do orçamento governamental para compras de software para cooperativas de tecnologia de propriedade dos trabalhadores fortaleceria essas organizações, reduziria a dependência de grandes fornecedores proprietários e ampliaria o conjunto de ferramentas de código aberto disponíveis para o ecossistema cooperativo em geral.

1.1.3 Proteção das Plataformas Cooperativas Contra a Concorrência Desleal

A proteção antidumping deve se tornar parte da agenda política. O SENAES deve pressionar o CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica e principal órgão antitruste do Brasil, para que estabeleça um canal aberto e acessível por meio do qual as cooperativas possam apresentar denúncias e solicitar investigações sobre práticas predatórias de grandes empresas de tecnologia. As plataformas financiadas pelo Estado também devem incluir orçamentos específicos para treinamento de trabalhadores, marketing e adesão de usuários desde o início, para que as alternativas cooperativas possam atingir escala suficiente antes de serem prejudicadas pelas estratégias de preços das plataformas dominantes.

Além disso, a coordenação com os Ministérios da Fazenda e o da Previdência Social deve ter como objetivo conceber um regime específico de proteção fiscal e social para as cooperativas de plataforma: na segurança social, criar proteções adaptadas à natureza intermitente do trabalho em plataforma, abrangendo a reforma e a licença médica para os membros das cooperativas; na política fiscal, preservar a natureza jurídica da Lei das Cooperativas no âmbito da reforma fiscal em curso, impedindo a tributação das transações internas entre membros e cooperativas e tendo um regime fiscal facilitado.

Isso é necessário porque a pesquisa mostra que as plataformas cooperativas operam em um ambiente competitivo profundamente desigual. Plataformas proprietárias dominantes podem sustentar perdas deliberadas em mercados específicos para eliminar concorrentes, uma prática comumente descrita como preços predatórios ou dumping. As plataformas cooperativas, que não contam com o apoio de capital de risco e distribuem os ganhos aos trabalhadores em vez de acumular lucros para reinvestimento, são estruturalmente mais vulneráveis a essa dinâmica.

1.1.4 Uma Política Fiscal Antimonopolista, Pró-Cooperativas e Solidária

As lacunas de financiamento estrutural não podem ser resolvidas apenas por meio de bancos públicos e emendas parlamentares. O apoio sustentável ao cooperativismo de plataforma exige sua vinculação a uma agenda fiscal redistributiva mais ampla: uma agenda que desafie a concentração de subsídios públicos em grandes empresas, enfrente as restrições fiscais que limitaram a capacidade do Estado durante o governo atual e, em última instância, direcione os recursos extraídos dos monopólios digitais para as alternativas cooperativas que eles ajudaram a minar.

Vinculando o Cooperativismo de Plataforma à Redistribuição Fiscal

O apoio público ao Cooperativismo de Plataforma e à Economia Solidária Digital (ESD) deve estar vinculado a uma agenda redistributiva mais ampla, centrada na tributação justa das grandes empresas de tecnologia. Novos mecanismos de financiamento dependem da expansão e do redirecionamento do regime fiscal, afastando-o dos privilégios fiscais que continuam a beneficiar grandes corporações e especuladores financeiros, e direcionando-o para favorecer iniciativas baseadas na propriedade coletiva e no controle democrático dos trabalhadores. Na esfera digital, essa luta se traduz em uma tributação mais eficaz dos monopólios digitais.

Essa agenda fiscal mais ampla é necessária porque o desenvolvimento de mecanismos institucionais para apoiar o cooperativismo de plataformas e a economia solidária digital tem sido limitado pela aceitação pelo governo Lula, em um contexto de um congresso hostil, da austeridade fiscal contínua. Essa limitação reduziu substancialmente a capacidade geral do Estado brasileiro de fornecer apoio público, particularmente para iniciativas que desafiam os monopólios e, de forma mais ampla, a lógica da acumulação capitalista. Mesmo durante o governo Lula, a maior parte dos subsídios públicos continuou a fluir para grandes empresas do setor econômico brasileiro em vez de para iniciativas controladas pelos trabalhadores e a economia solidária.

Fig 3

Em Direção a um Fundo de Inovação Solidária e Soberania Digital.

Neste contexto, esta pesquisa aponta para uma lacuna estrutural de receita que nem os bancos públicos existentes nem as emendas parlamentares conseguem sanar de forma completa e sustentável. Uma resposta mais duradoura seria a organização em torno de uma agenda fiscal redistributiva centrada na tributação dos monopólios digitais e na criação de um Fundo de Inovação Solidária e Soberania Digital dedicado ao desenvolvimento tecnológico de código aberto e a plataformas digitais cooperativas. A lógica é simples: as grandes plataformas proprietárias, cujo domínio foi construído em parte sobre o trabalho precário dos trabalhadores brasileiros, deveriam contribuir para o financiamento das alternativas.

Esta proposta foi levantada durante o seminário ENAP de 2023, discutido na Seção IV, mas foi discretamente abandonada em debates políticos subsequentes, refletindo a dificuldade política de promover medidas redistributivas em um contexto de austeridade fiscal e em um Congresso dominado por blocos conservadores alinhados a interesses corporativos. Mesmo assim, retomá-la poderia se tornar um importante objetivo estratégico de longo prazo, ajudando a impulsionar a mobilização legislativa e uma campanha pública de modo a trazer visibilidade ao Cooperativismo de Plataforma e a ESD, principalmente em um público progressista que pode se tornar potencial base de usuários e de apoio público. A curto prazo, enquanto não houver correlação de força para avançar no legislativo, é possível realizar parceria com órgãos como o Ministério Público do Trabalho (MPT) de modo que recursos de multas e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)s já resultantes das violações à legislação atual pelas grandes plataformas sejam direcionados ao fomento do Cooperativismo de Plataforma e da ESD.

1.2 Infraestrutura Tecnológica e Viabilidade Comercial

O Estado deve estabelecer uma ampla infraestrutura digital pública para o trabalho cooperativo e a Economia Solidária Digital (ESD). Esta seção aborda quatro dimensões interconectadas desse desafio de infraestrutura: a criação de um serviço de nuvem pública que liberte as cooperativas da dependência de provedores comerciais; a consolidação de estruturas de governança que garantam o controle dos trabalhadores sobre os dados e o código-fonte; a conclusão dos dois projetos de desenvolvimento de plataforma que representam o investimento mais concreto do governo federal na área até o momento; e a mobilização de financiamento público para inovação, a fim de sustentar e ampliar esses esforços para além da atual administração.

Construindo uma Nuvem Pública e uma Infraestrutura Digital Compartilhada

A prioridade infraestrutural é o acesso a um serviço nacional de nuvem pública para a economia solidária e iniciativas cooperativas, necessário para garantir a segurança dos dados, a interoperabilidade e a independência frente à fornecedores comerciais como a Amazon Web Services, cujas oscilações de preços em dólar e custos escaláveis têm repetidamente prejudicado a viabilidade econômica de projetos cooperativos, conforme documentado no caso de Araraquara na Seção III.

Considerando as lacunas técnicas que mais têm limitado as plataformas cooperativas, segundo os participantes desta pesquisa, essa infraestrutura pública deveria incluir, a médio prazo, repositórios abertos de tecnologias cooperativas; interfaces de pagamento integradas ao PIX; serviços abertos e gratuitos de geolocalização; e uma infraestrutura federada de dados, conectando data centers geridos por cooperativas, comunidades locais, universidades e empresas públicas de TI, como DATAPREV e SERPRO. Essas infraestruturas devem ser efetivamente públicas, e não apenas fachadas para a subcontratação de serviços estrangeiros. Também devem ser geridas coletivamente, por meio de um modelo de governança distribuído capaz de impedir a concentração do controle técnico em uma única instituição e fortalecer, no longo prazo, os ecossistemas digitais autônomos e de propriedade dos trabalhadores.

Um avanço jurídico nesse sentido, que deve ser explorado, é a aprovação da Lei nº 15.324/2026, que autoriza formalmente cooperativas a prestarem serviços de telecomunicações e internet, resolvendo uma insegurança jurídica que limitava a expansão de provedores e data centers comunitários. Finalmente, o governo também deve exigir que, quando data centers privados forem estabelecidos, como compensação pelos subsídios fiscais e custos ambientais e sociais uma parte da capacidade seja reservada para uso gratuito ou subsidiado por cooperativas e iniciativas de ESD.

Proteger o Controle dos Trabalhadores sobre Dados e Código

Outra prioridade é a consolidação da governança da propriedade intelectual e do marco de licenciamento que rege as plataformas digitais financiadas pelo Estado para cooperativas, a fim de garantir o controle dos trabalhadores sobre os dados e o código-fonte, evitar a apropriação indevida por cooperativas fraudulentas e viabilizar a transferência horizontal de conhecimento entre organizações de trabalhadores e universidades. A experiência da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), uma universidade pública que desenvolve uma plataforma whitelabel adaptável e utilizável por múltiplas cooperativas, deve ser formalmente documentada para gerar um conjunto abrangente de diretrizes para plataformas financiadas pelo Estado e centradas no trabalhador. Essas diretrizes devem consagrar princípios como o acesso dos trabalhadores aos dados gerados pela plataforma e a adoção de algoritmos transparentes centrados em garantir a dignidade do trabalhador mais do que apenas a otimização dos custos, visto que as infraestruturas digitais desenvolvidas com recursos públicos não devem se tornar novas caixas-pretas que reproduzem a opacidade das plataformas corporativas.

De Projetos Piloto a Plataformas Viáveis

As duas plataformas atualmente em desenvolvimento com financiamento federal, o aplicativo de mobilidade Liga Coop para a Federação Nacional de Motoristas e a plataforma white-label desenvolvida pela UFSC, representam o investimento mais concreto do governo federal nessa área e precisam ser concluídas. Isso exigirá apoio coordenado dos poderes Executivo e Legislativo para garantir a continuidade do orçamento além da atual administração, parcerias ampliadas entre a UFSC e empresas públicas de TI como a SERPRO e a DATAPREV, e um orçamento dedicado à comunicação, possivelmente por meio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência (SECOM), para promover a conscientização pública e a adoção pelos usuários. Sem recursos para marketing e adoção, mesmo uma plataforma tecnicamente funcional terá dificuldades para competir em

um mercado onde plataformas proprietárias dominantes podem investir pesadamente na aquisição de usuários. Essa lição já foi ilustrada pela experiência de Araraquara, discutida na Seção III, e não deve ser repetida.

Garantir a Autonomia dos Trabalhadores nas suas Infraestruturas Tecnológicas e a Cooperação Internacional

Como mencionado na seção anterior, o governo também deve restabelecer os programas de licitação pública para softwares desenvolvidos por cooperativas de tecnologia e criar linhas de crédito por meio dos bancos e Fundos Públicos que garantam que coletivos de trabalhadores desenvolvam suas próprias soluções sem depender de Universidades e Empresas Públicas. Universidades e empresas públicas de TI são relevantes, mas seus serviços e parcerias podem ser descontinuados em futuras administrações federais hostis aos trabalhadores, portanto é importante também que haja financiamento público disponível para que coletivos de trabalhadores desenvolvam soluções tecnológicas de forma independente, como nos exemplos da EITA e das plataformas cooperativas “Contrate Quem Luta” e “Senhoritas Courier”, desenvolvidas pelo núcleo de tecnologia do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST).

Por fim, o Brasil deve buscar ativamente parcerias internacionais de transferência de tecnologia, particularmente no âmbito dos BRICS e da América Latina, para expandir suas plataformas públicas e cooperativas para os países parceiros, ou aprender e construir parcerias com as desses países, de modo a gerar os efeitos de rede que tornam esses sistemas mais resilientes e competitivos. A expansão global do PIX oferece um precedente relevante de como uma infraestrutura digital pública desenvolvida no Brasil pode se tornar uma referência regional. Apoiar a incubação e a integração continental de plataformas cooperativas, sistemas de ESD e federações de cooperativas de tecnologia, como a FACTTIC da Argentina, fortaleceria ainda mais o desenvolvimento autônomo de ecossistemas tecnológicos de propriedade dos trabalhadores.

1.3 Pesquisa, Treinamento e Incubação

O Programa Nacional de Incubação de Cooperativas Populares (PRONINC) precisa ser ampliado para oferecer assistência técnica, contábil e jurídica a cooperativas de plataforma e iniciativas de ESD, incluindo o auxílio no registro no CADSOL e em outros sistemas de compras públicas, eliminando assim uma das barreiras de entrada mais persistentes identificadas na pesquisa. No entanto, expandir o alcance operacional do PRONINC é apenas uma das dimensões necessárias. Esta seção argumenta que a construção de um ecossistema sustentável para o cooperativismo de plataforma requer três investimentos interconectados: garantir que os trabalhadores cooperativistas desenvolvam a alfabetização digital necessária para gerenciar as ferramentas tecnológicas que utilizam; estabelecer uma infraestrutura nacional de formação dedicada que alcance os trabalhadores mais vulneráveis sem prejudicar seus meios de subsistência; e expandir programas de pesquisa, incubação e educação capazes de gerar e disseminar conhecimento sistemático em universidades, movimentos e instituições públicas.

Alfabetização Digital como Condição para a Soberania Tecnológica

Um elemento central deve ser garantir que os trabalhadores, que muitas vezes se encontram em situações de emprego precárias e podem ter pouca escolaridade formal, tenham acesso a formação tecnológica contínua compatível com suas rotinas de trabalho.

Essa formação é crucial para capacitar os trabalhadores a interagirem com plataformas desenvolvidas por universidades e incubadoras como ferramentas inteligíveis e governáveis, em vez de caixas-pretas opacas, e, com o tempo, a desenvolverem a capacidade de gerenciar, manter e aprimorar sua infraestrutura tecnológica de forma autônoma. A alfabetização digital é, portanto, uma condição fundamental para a soberania tecnológica dos trabalhadores, pois permite que espaços democráticos de tomada de decisão, como assembleias,

compreendam e anulem decisões automatizadas quando necessário, além de abrir caminhos para a incorporação gradual desses trabalhadores em profissões relacionadas à tecnologia.

Sem capacidade nacional para capacitar trabalhadores cooperativistas, fornecer apoio técnico a novas iniciativas em seus estágios iniciais e gerar conhecimento sistemático sobre o que funciona e porquê, mesmo mecanismos de financiamento e governança bem estruturados serão insuficientes para sustentar o ecossistema. Expandir o PRONINC é, portanto, essencial. Ao longo de todo o período de quatro anos analisado, não foram lançados novos editais direcionados especificamente a cooperativas de plataforma, nem foi criado um Programa Nacional de Capacitação, apesar de ambas as medidas constarem em todos os principais documentos de políticas públicas desde 2022. Traduzir as propostas acumuladas sobre incubação em programas implementados exige, sobretudo, financiamento plurianual garantido para o PRONINC por meio do orçamento federal e de emendas parlamentares.

Capacitação de Trabalhadores para a Economia Digital Cooperativa.

É essencial também criar uma Escola Nacional de Cooperativismo de Plataforma e Economia Digital dedicada aos trabalhadores. As transferências de recursos públicos do SENAES (Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária) para as universidades devem ser condicionadas ao seu envolvimento na construção dessa Escola. Essa medida criaria um incentivo institucional para que as universidades se engajassem com a área não como um mero objeto de estudo, mas como parceiras práticas na formação de cooperativas, garantindo que o conhecimento acumulado no meio acadêmico seja sistematicamente compartilhado com os trabalhadores e organizações que mais necessitam dele.

Este Programa Nacional de Formação, que combina educação técnica em gestão, economia, marketing, governança de dados e design de plataformas com metodologias de educação popular inspiradas em Paulo Freire, cuja pedagogia está

enraizada na experiência vivida pelos trabalhadores, seria fundamental para a construção de um ecossistema sustentável. Como os trabalhadores precários não podem se dar ao luxo de perder renda para participar de treinamentos, o programa deve incluir bolsas, em soluções próximas ao pé de meia, ou formatos de aprendizagem flexíveis e assíncronos que não comprometam seus meios de subsistência. Isso não é um detalhe logístico, mas uma questão de definir quem realmente tem acesso à economia cooperativa e solidária.

Ampliação da Pesquisa, Incubação e Educação

O escopo do PRONINC deve ser ampliado para incluir incubadoras tecnológicas especializadas em plataformas e cooperativas de dados, e seu mandato deve ser articulado conjuntamente entre o Ministério do Trabalho, o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), para facilitar o recebimento de recursos do FNDCT, CNPq e CAPES[1] . O financiamento contínuo por meio de agências científicas públicas é essencial para o desenvolvimento e a manutenção da pesquisa nessa área.

Um banco de dados nacional público, mantido por um órgão público, de todas as cooperativas de plataforma e iniciativas de Economia Solidária Digital(ESD) ativas, assim como as fracassadas, continuamente atualizado e com referências cruzadas com o CADSOL, sistemas de compras públicas e o Cadastro Nacional de Emprego, forneceria uma ferramenta fundamental que atualmente não existe e cuja ausência limita tanto a pesquisa quanto a implementação de políticas públicas.

Portanto, o financiamento público de pesquisa no Brasil deve incluir editais abertos específicos para pesquisas relacionadas ao cooperativismo de plataformas e à solidariedade digital, garantindo bolsas para pesquisadores trabalharem nessa área e incentivando sua inclusão nos currículos de cursos de ciência da computação, ciência de dados, economia, administração e comunicação.
A colaboração internacional em pesquisa com redes internacionais também deve ser apoiada para promover a cooperação Sul-Sul e a liderança do Brasil em

políticas digitais globais. Além disso, o Plano Nacional de Educação (2024-2034), atualmente em discussão no Congresso, oferece uma oportunidade de longo prazo para incluir o cooperativismo e a solidariedade digital nos currículos da educação básica e técnica do Brasil, promovendo uma mudança cultural gradual em direção a modelos econômicos democráticos e participativos. Este é um investimento de longo prazo, cuja implementação ou ausência será sentida por muito tempo.

1.4 Governança, Legislação e Advocacy

A principal conclusão desta pesquisa sobre governança é alarmante: quase toda a agenda de Cooperativismo de Plataforma e de ESD dependeu no executivo federal de menos de seis funcionários da SENAES durante o governo Lula III, identificados por diversos entrevistados como os únicos interlocutores capazes de impulsionar a área dentro do governo federal. Essa personalização das políticas não é uma falha individual, mas sim uma condição estrutural resultante da crônica falta de pessoal, da sobrecarga burocrática e da ausência de procedimentos administrativos estáveis. Isso torna toda a área vulnerável à rotatividade política, a disputas internas e à indisponibilidade temporária de pessoal-chave.

Institucionalizando a Governança para o Cooperativismo de Plataformas e a ESD

As cooperativas de plataforma não têm atualmente representação nos órgãos consultivos que regem a economia solidária, nem no Conselho Nacional da Economia Solidária (CNES) nem na Comissão Nacional do CADSOL. A sua inclusão nesses órgãos é uma condição essencial de curto prazo para influenciar as decisões políticas que as afetam diretamente. Sem essa representação, os critérios e procedimentos que regem as políticas públicas para o cooperativismo continuarão a ser concebidos principalmente tendo em conta as cooperativas tradicionais, desfavorecendo sistematicamente as cooperativas de plataforma e as organizações nativas digitais.

A política institucional estratégica de longo prazo é a criação de um Secretariado dedicado à Economia Solidária Digital e ao Cooperativismo de Plataformas, idealmente dentro de um futuro Ministério da Economia Popular e Solidária, previsto nas resoluções da IV CONAES, com equipe permanente própria, orçamento garantido e mandato claro. Um Conselho Nacional para o Cooperativismo de Plataformas e a Economia Solidária Digital deve igualmente garantir a prestação de contas externa, estabelecendo planos de trabalho com metas, cronogramas e indicadores transparentes para o Secretariado, reduzindo a discricionariedade na tomada de decisões.

É igualmente importante criar um grupo de trabalho interministerial sobre o tema para institucionalizar a coordenação entre os Ministérios da Fazenda; da Ciência, Tecnologia e Inovação; da Indústria e Comércio; da Gestão e Planejamento; do Desenvolvimento Social; e do Desenvolvimento Regional, abordando a fragmentação interministerial que tem sido um dos obstáculos mais consistentes documentados nesta pesquisa.

Além do nível federal, a agenda deve envolver ativamente os governos estaduais e municipais. Fóruns que reúnem secretarias estaduais e municipais, como a CONSECTI[2] e a Frente Nacional de Prefeitos, representam janelas políticas pouco exploradas onde o cooperativismo de plataforma poderia ganhar força institucional independentemente dos ciclos eleitorais federais.

Advocacy Legislativo

Nenhuma reforma legal significativa foi alcançada em quatro anos. A Lei Geral de Cooperativismo (5.764/1971) permanece inalterada, a Lei Paul Singer não menciona o cooperativismo de plataforma nem a ESD, e a decisão do Supremo Tribunal de 2025 sobre a filiação obrigatória à OCB reforçou as barreiras institucionais que o movimento tenta desmantelar desde a Constituição de 1988. Romper com essa estagnação legislativa exige mobilização política sustentada e coordenada, e não apenas participação em eventos patrocinados pelo governo.

Fig 4

O primeiro passo é construir uma Frente Parlamentar para o Cooperativismo de Plataforma e a ESD capaz de fomentar o diálogo entre os partidos e as bancadas dentro do Congresso. Um programa unificado, que vincule as propostas da Conferência Temática de 2025 e desse plano de ação à programas ministeriais específicos financiáveis por meio de emendas parlamentares, daria ao movimento um instrumento prático de lobby durante a fase de elaboração das emendas pelos parlamentares e ajudaria a racionalizar a alocação de recursos do Congresso para a área. A colaboração com o DIEESE[3] e os gabinetes de assessoria da liderança parlamentar também deve ser fortalecida para monitorar as votações orçamentárias no Congresso Nacional e nas assembleias legislativas estaduais, particularmente os Planos Plurianuais e outros instrumentos que garantem a continuidade orçamentária para a área para além das administrações individuais.

A prioridade legislativa é a reforma da Lei Geral das Cooperativas para reconhecer formalmente as plataformas cooperativas como uma categoria jurídica distinta de empresa cooperativa, abordando suas características específicas: pro-

cessos de registro online, ausência de restrições geográficas, reconhecimento de cooperativas com múltiplas atividades e trabalho remoto, e múltiplos modelos de adesão que abrangem trabalhadores, usuários e desenvolvedores das suas infraestruturas tecnológicas, como Universidades e Datacenters cooperativos. Além disso, a Lei Paul Singer deve ser atualizada para incorporar explicitamente as necessidades do cooperativismo de plataforma e da economia solidária digital.

A regulamentação mais ampla das plataformas digitais e do trabalho de plataforma, atualmente em debate no Brasil, oferece uma oportunidade legislativa adicional. A tributação progressiva sobre as plataformas, proporcional ao porte e à participação de mercado de cada uma, assim como a sua natureza deve garantir um regime tributário específico para plataformas cooperativas. E como já discutido, garantir que parte da tributação das plataformas das Big Techs vá para o fomento às cooperativas cria um círculo virtuoso entre o crescimento das plataformas proprietárias e os recursos disponíveis para suas alternativas cooperativas, criando um mecanismo de auto-reforço que não depende de recursos discricionários federais. Além disso, a regulamentação trabalhista das plataformas deve diferenciar entre plataformas comerciais e cooperativas em relação ao regime previdenciário, assegurando os direitos trabalhistas e impondo obrigações proporcionais ao porte, à longevidade e ao modelo econômico de cada iniciativa.

A Relevância do Judiciário

Na esfera judicial, o movimento deve aprofundar a colaboração com organizações de direitos digitais para monitorar e intervir em casos do Supremo Tribunal que afetam cooperativas, incluindo o processo pendente RE 672.215, que pode ampliar significativamente as obrigações tributárias das cooperativas. Debates teóricos e jurídicos sobre a função social da propriedade de dados devem ser incentivados, promovendo mecanismos de dados abertos e renúncias de patentes para tecnologias de interesse nacional que reduzam custos e permitam às cooperativas o acesso a ferramentas essenciais para sua operação competitiva.

O diálogo com o Ministério da Justiça também deve ser ampliado para financiar uma gama mais ampla de iniciativas cooperativas por meio do FDD assim como com o Ministério Público do Trabalho (MPT), como já mencionado. Igualmente importante é o fortalecimento da relação com os Tribunais do Trabalho: essas instituições têm tanto o mandato quanto o alcance para aumentar a denúncia de condições de trabalho abusivas em plataformas proprietárias, disseminar informações sobre o cooperativismo em plataformas entre trabalhadores explorados e integrar esse tema em campanhas de promoção do trabalho decente. O judiciário é um aliado em grande parte inexplorado na construção de conscientização e legitimidade institucional para a alternativa cooperativa.

1.6 Construção do Movimento

Esta pesquisa demonstra consistentemente que a fragmentação do movimento enfraquece seu poder de negociação e o torna vulnerável a decisões discricionárias de financiamento e apoio governamental. Cooperativas com relações parlamentares consolidadas tiveram acesso a recursos; aquelas que participaram apenas de eventos conduzidos pelo executivo não tiveram. Essa assimetria não será resolvida apenas por meio de uma melhor coordenação governamental. É necessário que o movimento construa sua própria capacidade organizacional autônoma.

O passo mais importante é estabelecer uma estrutura de coordenação permanente: encontros nacionais periódicos de cooperativas de plataforma, cooperativas de tecnologia, plataformas controladas por trabalhadores e iniciativas de ESD que operem independentemente da mediação acadêmica e governamental. O diálogo direto entre o cooperativismo de plataforma e outros movimentos brasileiros, incluindo a economia solidária, os sindicatos e movimentos sociais como o MST, deve ser fortalecido nos próprios termos do movimento, e não apenas por meio da intermediação de espaços políticos convocados pelo governo ou facilitados por acadêmicos.

Diálogo entre OCB, UNISOL e Cooperativas de Plataforma

Uma mesa de diálogo sobre cooperativismo de plataforma com todas as principais entidades cooperativas brasileiras, incluindo OCB e UNISOL[4], utilizando intermediários institucionais e internacionais quando necessário, poderia começar a construir o programa mínimo comum entre o cooperativismo institucional e o cooperativismo de plataforma voltado para a justiça social. Considerando que as cooperativas de plataforma não possuem representação organizada no Congresso, a proximidade do sistema cooperativo institucionalizado com os legisladores pode gerar resultados positivos para ambas as partes. Um exemplo benéfico foi o lobby ativo da OCB que contribuiu para a aprovação da Lei nº 15.184/2025, que incluiu as cooperativas entre os beneficiários do FNDCT.

Um ponto de partida concreto para essa convergência é a política de compras e contratação dentro do próprio ecossistema cooperativo. As cooperativas tradicionais, muitas das quais já operam em grande escala nos setores de agricultura, crédito e saúde, devem ser incentivadas a priorizar a aquisição de serviços digitais, de mobilidade e outros serviços de cooperativas de plataforma. Integrar as redes de apoio da OCB para cooperativas com foco mais comercial em um ecossistema híbrido que também inclua mecanismos de economia solidária para populações marginalizadas criaria um reforço mútuo entre as duas tradições, reduzindo a dependência crônica dos setores da economia solidária em relação aos recursos estatais e gerando demanda interna sustentável dentro do próprio movimento cooperativo.

Uma Agenda Eleitoral para o Cooperativismo de Plataforma em 2026

Finalmente, o horizonte estratégico imediato para a defesa de políticas públicas são as eleições de 2026. Um plano de ação para o cooperativismo de plataforma e a ESD deve ser construído coletivamente e apresentado aos candidatos à

presidência, ao Congresso e aos governos estaduais, com base nas lições aprendidas com o plano de 2022 e nos quatro anos de experiência institucional subsequentes. Além disso, o diálogo com as fundações partidárias deve incluir a integração do cooperativismo de plataforma nos programas eleitorais e políticos de seus partidos, com o objetivo de construir uma coalizão política multipartidária em favor do cooperativismo de plataforma e da ESD.

Este plano deve incluir a criação de um Secretariado para a Economia Solidária Digital e o Cooperativismo de Plataforma como uma exigência institucional inegociável, garantindo que estas questões tenham um espaço dedicado no próximo governo. Este é o momento de consolidar as demandas em um programa político coerente, que assegure compromissos antes da posse de um governo, em vez de passar anos negociando internamente.

1.7 Concusão

Em conjunto, essas propostas não são uma lista de desejos, mas um plano de trabalho com metas de curto, médio e longo prazo que busca identificar os caminhos institucionais mais adequados para a sua realização. A pesquisa demonstra que o cooperativismo de plataforma no Brasil não fracassou por falta de ideias, vontade política governamental ou mobilização dos trabalhadores. Ele estagnou porque a arquitetura institucional necessária para traduzir o reconhecimento oficial da área em implementação concreta não foi construída. As cinco áreas abordadas aqui correspondem a lacunas específicas nessa arquitetura. Preenchê-las exigirá coordenação contínua entre governo, movimentos, universidades , legislativo e judiciário, que se estenda muito além de um único ciclo eleitoral. As seções seguintes fornecem a base empírica e analítica para essas propostas, documentando como as lacunas atuais surgiram, por que persistiram e quais condições precisam mudar para que este plano de ação se torne realidade.

II. Do Cooperativismo e da Economia Solidária ao Cooperativismo de Plataforma e a Economia Solidária Digital: o Contexto Brasileiro

Os obstáculos estruturais que impediram a consolidação do cooperativismo de plataforma como política pública estruturada no Brasil são produto de arranjos institucionais e dinâmicas políticas com profundas raízes históricas. O marco legal que rege as cooperativas, a arquitetura institucional da economia solidária e as tensões políticas dentro do próprio movimento carregam as marcas de decisões tomadas décadas atrás. Portanto, é essencial compreender onde esses arranjos se originaram, como foram estabelecidos e os interesses que historicamente serviram. Esta seção traça essa história e a conecta aos achados diagnósticos que fundamentam nossas propostas.

Fig 5

No Brasil, a trajetória do cooperativismo de plataforma se cruza com três dimensões principais: o movimento cooperativo tradicional, moldado pelos marcos legais e institucionais surgidos sob regimes autoritários; a tradição da economia solidária e seu respaldo institucional desde a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003; e a ascensão das plataformas digitais de trabalho na última década. Cada uma dessas dimensões explica por que um governo com genuíno comprometimento político com a área tem, até o momento, produzido mais reconhecimento do que implementação sistemática.

2.1 A Arquitetura Jurídica do Cooperativismo Brasileiro

O cooperativismo brasileiro assumiu sua forma institucional atual principalmente sob dois regimes autoritários que deixaram um legado legal que persiste até hoje. O primeiro momento decisivo ocorreu durante a ditadura do Estado Novo, na década de 1930, quando as cooperativas foram incorporadas a uma estrutura mais ampla de organização econômica dirigida pelo Estado corporativista, tratadas como instrumentos de planejamento nacional em vez de associações autônomas de trabalhadores. O segundo ocorreu sob a ditadura civil-militar com a Lei 5.764 de 1971, que criou a Política Nacional de Cooperativas e estabeleceu um marco legal altamente centralizado que conferiu à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) o mandato para representar todas as cooperativas do país. Esse marco concentrou a coordenação de todo o sistema cooperativo sob uma única organização guarda-chuva, criando uma hierarquia estruturada entre as cooperativas individuais e a OCB, que define como as cooperativas podem ser registradas, reconhecidas e apoiadas pelo Estado (Zanatta, 2022).

O processo de redemocratização da década de 1980 introduziu mudanças importantes. A Constituição de 1988 garantiu a liberdade de associação, estabeleceu a não interferência do Estado no funcionamento das cooperativas e reafirmou, por meio do Artigo 174, que é dever do Estado promover o cooperativismo. A Lei das Cooperativas de Trabalho (Lei 12.690/2012), promulgada durante o governo Dilma Rousseff, fortaleceu ainda mais o arcabouço institucional, estabelecendo

direitos e obrigações claros para as cooperativas de trabalhadores, incluindo limites para a jornada de trabalho e padrões mínimos de remuneração, e criando salvaguardas legais contra o uso indevido do status de cooperativa para burlar as proteções trabalhistas.

Alguns Avanços e a Persistência das Barreiras Institucionais

Mais recentemente, apesar das tensões entre a OCB e alguns setores do movimento cooperativista de plataformas brasileiro, um avanço legal significativo com potenciais benefícios para as plataformas cooperativas foi alcançado por meio da influência parlamentar da OCB: a aprovação da Lei nº 15.184/2025, discutida na Seção I, que incluiu formalmente as cooperativas entre os beneficiários do FNDCT[5]. Para as cooperativas de plataforma, isso abre um potencial canal de financiamento para o desenvolvimento tecnológico que antes era inacessível. Resta saber se as normas de implementação serão elaboradas de forma a tornar o fundo realmente acessível às cooperativas de plataforma menores e não tradicionais, uma questão com a qual o movimento deve se engajar ativamente. E a Lei nº 15.324 aprovada em 2026 representa um marco para a construção de infraestruturas digitais comunitárias, ao autorizar formalmente as cooperativas a prestarem serviços de telecomunicações e internet, resolvendo uma insegurança jurídica que limitava a expansão de provedores e datacenters comunitários.

Contudo, as reformas constitucionais e legislativas do período democrático não desmantelaram completamente a arquitetura institucional estabelecida sob o regime autoritário. Como argumenta Zanatta (2022), a manutenção da lei de 1971 como principal arcabouço legal, juntamente com os requisitos de filiação obrigatória da OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras) reforçados pelas juntas comerciais locais, continua a representar um desafio à autonomia das plataformas cooperativas de base solidária. Isso é particularmente evidente nas iniciativas digitais que divergem do modelo de cooperativas de grande escala, territorialmente delimitadas e concentradas em um setor econômico específico, para as quais o sistema foi originalmente concebido.

Cooperativas de Plataforma em uma Zona Cinzenta Jurídica

O atual marco legal também impõe exigências financeiras e de governança pouco compatíveis com organizações baseadas em plataformas digitais. A proibição de investimento externo e de sócios investidores limita o crescimento às contribuições dos próprios membros, dificultando a captação do capital necessário para competir com plataformas financiadas por capital de risco, sobretudo no caso de trabalhadores precarizados, como entregadores e motoristas. Além disso, a lógica territorial do registro cooperativo, ao exigir formalidades presenciais e restringir a admissão de cooperados a áreas nas quais possam exercer controle e receber serviços presencialmente, dificulta a formalização de organizações nativas digitais que operam em escala nacional ou global por meio de uma única infraestrutura tecnológica.

Fig 6

Como resultado, a formalização no âmbito do atual quadro jurídico muitas vezes força as cooperativas de plataforma a adotarem arranjos que comprometem sua viabilidade, o que ajuda a explicar por que muitas das iniciativas mais dinâmicas do Brasil permanecem em zonas cinzentas da legislação, sacrificando o acesso a licitações públicas e apoio institucional em troca da flexibilidade organizacional necessária para sobreviver. É justamente por isso que a reforma legal é um dos pilares centrais do plano de ação proposto na Seção I.

2.2 A Economia Solidária como Tradição Paralela

Paralelamente à corrente principal do cooperativismo, moldada pelo Estado, um campo distinto começou a emergir dos movimentos sociais brasileiros na década de 1980: a economia solidária. A economia solidária surge como uma crítica ao sistema capitalista, visando fortalecer a capacidade econômica e a autogestão de atores historicamente marginalizados dentro dele. Em vez de esperar por uma ruptura política ou econômica radical, a economia solidária busca promover a transformação e a justiça sociais no presente por meio de práticas econômicas orientadas para a comunidade. No Brasil, a economia solidária evoluiu para um movimento socioeconômico multifacetado que gera aproximadamente R$11 bilhões por ano e abrange entre 20.000 e 33.000 empreendimentos. Fundamentada na igualdade, na governança democrática da produção e na propriedade coletiva dos meios de produção, constitui um desafio direto à lógica competitiva e individualista do capitalismo (SENAES, 2024).

O que distingue a economia solidária do cooperativismo tradicional, portanto, não é apenas uma questão de forma jurídica, mas também de orientação política e base social. O cooperativismo tradicional brasileiro priorizou historicamente cooperativas agrícolas, de crédito e de saúde em larga escala, enfatizando a eficiência econômica e a integração de mercado. Críticos argumentam que, à medida que essas organizações se expandem, muitas vezes passam a se assemelhar a empresas convencionais, com a tomada de decisões tornando-se mais concentrada e menos participativa (Zanatta, 2022). A economia solidária, por outro lado, está enraizada na periferia urbana, na economia informal, em

pequenas empresas locais e em movimentos sociais, priorizando a autogestão, a governança democrática e a transformação social. De forma mais ampla, busca organizar atores que frequentemente não atingem o limiar da viabilidade comercial no qual o cooperativismo tradicional tende a se concentrar. Essa distinção é importante para entender quais atores dentro do campo cooperativo estiveram em melhor posição para acessar recursos públicos e apoio institucional, e quais foram historicamente marginalizados, mesmo dentro de políticas nominalmente concebidas para o setor.

Trajetória Institucional da Política de Economia Solidária no Brasil

A institucionalização da política de economia solidária avançou significativamente durante o primeiro mandato de Lula por meio de dois mecanismos complementares. A Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária (SENAES), vinculada ao Ministério do Trabalho, tornou-se o órgão executivo responsável pela formulação e implementação de programas para o setor. Já o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL), criado paralelamente à SENAES, estabeleceu o mecanismo de certificação que permite às empresas solidárias participar de licitações públicas e receber apoio governamental.

Além disso, o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), criado em 2003, funciona como um órgão consultivo multissetorial, reunindo sociedade civil, academia e governo para assegurar a governança participativa. Esse arcabouço institucional foi aprofundado pelas Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES), processos participativos descentralizados que reuniram mais de 59 mil participantes em suas três primeiras edições e culminaram no Primeiro Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019).

Toda essa arquitetura foi desmantelada durante o governo Bolsonaro. A SENAES foi formalmente dissolvida em 2019 pela Medida Provisória nº 870, as conferências governamentais foram eliminadas e o Primeiro Plano Nacional de Economia Solidária jamais foi implementado. No mesmo ano, também fracassou o

experimento pioneiro de Araraquara em apoiar publicamente uma cooperativa de plataforma, uma iniciativa que surgiu do ecossistema de economia solidária da cidade. Por meio da Incubadora Pública para a Economia Criativa e Solidária (IPECS), órgão municipal da prefeitura de Araraquara, foi oferecido apoio público a uma cooperativa de motoristas de aplicativos de transporte para o desenvolvimento de sua própria plataforma. Contudo, a iniciativa acabou fracassando, como será discutido na próxima sessão.

Portanto, o terceiro governo Lula, eleito em 2022, herdou um ambiente de políticas de economia solidária severamente fragilizado e tentou reconstruí-lo em um contexto de escassez administrativa, austeridade fiscal e prioridades concorrentes. Foi precisamente dentro desse frágil e ainda em recuperação quadro institucional da Economia Solidária que o governo optou por ancorar seu engajamento com o cooperativismo de plataforma, direcionando as demandas do movimento à SENAES como seu principal interlocutor.

2.3 A Emergência e a Diversidade do Cooperativismo de Plataforma no Brasil

No Brasil, Zanatta (2022) oferece uma das análises mais abrangentes do Cooperativismo de Plataforma, em paralelo ao Observatório do Cooperativismo de Plataforma, lançado em junho de 2021 na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), sob a coordenação de Rafael Grohmann (2023). Juntos, esses estudos mapeiam um campo altamente diverso de iniciativas em todo o país, abrangendo setores como reciclagem, entregas, economia criativa e mobilidade urbana. Exemplos incluem Cataki e Somos Ciclos na reciclagem; TransEntrega, Senhoritas Courier e e-COO em entregas; Contratarte na cultura; e cooperativas de motoristas como COMOBI no Rio Grande do Sul, Coopama e Coomappa em São Paulo, Cooper Dinâmica no Paraná e Cooperapp no Rio de Janeiro.

Ao longo do tempo, alguns casos receberam atenção especial na literatura acadêmica, incluindo o Contrate Quem Luta e seu criador, o Setor de Tecnologia do MTST (Grohmann, 2018; Zanatta, 2022; Estima, 2023; Rafélis de Broves et al., 2024; Veronese & Salvagni, 2025), a Senhoritas Courier (Estima, 2023; Grohmann, 2023; Zanatta, 2022; Veronese & Salvagni, 2025; WOIP, 2025) e a Liga Coop, a Federação Nacional de Cooperativas de Mobilidade Urbana, que reuniu a Comobi, a Coopama, a Cooper Dinâmica, a Cooperapp e outras iniciativas locais em uma única estrutura. Esses atores, juntamente com a EITA Coop, uma cooperativa de tecnologia composta por desenvolvedores que criam soluções digitais de código aberto e ferramentas de dados para movimentos sociais e a economia solidária, tornaram-se alguns dos principais representantes da área nas arenas de políticas públicas convocadas pelo governo Lula.

Entre Institucionalização e Hibridização: a Pluralidade do Cooperativismo de Plataforma no Brasil

Nesse contexto, o campo tem sido moldado pela tensão entre duas tradições distintas que Zanatta (2022) identifica como Cooperativismo de Plataforma Institucionalizado (CPI) e o Cooperativismo de Plataforma Não Institucionalizado (CPNI). O setor institucionalizado opera dentro e por meio do sistema cooperativo formal representado pela OCB, adotando uma abordagem pragmática que enquadra o cooperativismo de plataforma como uma oportunidade para a modernização dos negócios, a inovação tecnológica e a expansão para mercados intensivos em dados, particularmente como uma estratégia para resistir ao domínio das grandes empresas de tecnologia estrangeiras (Zanatta, 2022). A OCB incorporou formalmente o cooperativismo de plataforma à sua agenda em 2019, quando lançou o documento Proposições para um Brasil Mais Cooperativo, que endossou explicitamente o cooperativismo de plataforma como parte de uma estratégia de modernização mais ampla.

O setor de Plataformas Cooperativas não institucionalizado, por outro lado, está ligado à economia solidária, à academia e aos movimentos sociais, e aborda o cooperativismo de plataforma como um projeto explicitamente emancipatório, visando confrontar a precarização associada à plataformização do trabalho e não necessariamente a formalização organizacional como cooperativas legais. Contudo, mesmo dentro desse amplo campo, persistem diferenças importantes. Algumas iniciativas vão além do objetivo da mera propriedade cooperativa de plataformas, incorporando dimensões como a interseccionalidade, enquanto outras desenvolvem soluções híbridas que não dependem necessariamente da criação de novas plataformas ou tomam a forma de startups sociais.

O Contrate Quem Luta, por exemplo, lançado em 2021 pelo núcleo de Tecnologia do MTST, opera como um sistema de intermediação baseado em um chatbot do WhatsApp, que conecta moradores de ocupações urbanas e bairros periféricos com pessoas que buscam seus serviços (Grohmann, 2023). Em outro sentido, o núcleo de tecnologia do MTST também desenvolveu uma plataforma totalmente autônoma para a Senoritas Courier, focada na interseccionalidade do trabalho plataformizado. A Senoritas foi fundada em 2019 em São Paulo como um coletivo de mulheres cisgênero e pessoas trans que atuam como entregadoras de bicicleta, guiado por princípios feministas e interseccionais, com o objetivo de promover condições de trabalho mais seguras e justas, ao mesmo tempo que desafia vieses algorítmicos LGBTQfóbicos (Rafélis de Broves et al., 2024).

A plataforma de delivery AppJusto também expressa essa diversidade de formas organizacionais. Embora não tenha se constituído como cooperativa formal, definindo-se como uma startup social ou socialtech, a iniciativa incorporou princípios do cooperativismo de plataforma, como o código aberto, a construção em diálogo com os trabalhadores, maior transparência algorítmica, a participação de entregadores como sócios e a ampliação da autonomia laboral, permitindo que os próprios entregadores se organizassem para definir o valor das corridas. Lançado em 2021, o AppJusto chegou a realizar mais de 70 mil entregas, captar R$ 1,8 milhão em financiamento coletivo, reunir cerca de 350 restaurantes ativos, cobrar taxas menores dos restaurantes e oferecer ganhos médios 38%

superiores aos entregadores em comparação com os principais concorrentes corporativos (AppJusto, 2024). No entanto, a suspensão de suas operações em setembro de 2024, em razão do colapso financeiro de seu modelo de negócios, evidencia um limite estrutural decisivo: mesmo iniciativas tecnicamente funcionais e socialmente inovadoras tendem a enfrentar enormes dificuldades de escala e sustentabilidade quando disputam mercados altamente concentrados sem políticas públicas permanentes e sem proteção contra práticas predatórias dos grandes monopólios digitais.

Emergiram também na última década iniciativas de plataformas públicas ofertadas para taxistas, como o caso municipal do Taxi.Rio, desenvolvido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, e o Taxi.Gov, criado pelo Governo Federal para administrar a demanda de mobilidade de seus servidores. Embora sejam iniciativas relevantes e razoavelmente bem sucedidas, este relatório concentra-se no apoio federal a plataformas sobre controle dos trabalhadores e para cooperativas, com o papel de plataformas públicas sendo discutido em futuros trabalhos.

Nesse contexto, a distinção entre os setores de CPI e CPNI embora analiticamente útil, deve, portanto, ser tratada com cautela, uma vez que as fronteiras entre eles são frequentemente tênues na prática. A Liga Coop ilustra particularmente bem essa hibridização. A federação, que unificou diversas iniciativas locais de cooperativas de motoristas sob uma estrutura nacional, expandiu-se de suas origens em Caxias do Sul, em 2021, para mais de 5.000 motoristas em 18 estados, navegando pragmaticamente entre a tradição da economia solidária e o sistema formal de registro de cooperativas. A Liga Coop, além de reunir ganhos de escala com princípios democráticos e da economia solidária, é especialmente importante no contexto deste relatório porque foi a única cooperativa a garantir financiamento federal para o desenvolvimento de sua própria plataforma durante o período analisado. Em conjunto, essas iniciativas ilustram a pluralidade e a hibridez do cooperativismo de plataformas no Brasil, combinando diferentes modelos de propriedade, governança e apropriação tecnológica entre setores, regiões e tradições políticas (Veronese & Salvagni, 2025).

Fig 7

2.4 Construindo Políticas Públicas para o Cooperativismo de Plataformas no Brasil: O Papel da SENAES

Antecipando um terceiro mandato de Lula, historicamente associado à movimentos de trabalhadores, centenas de organizações, pesquisadores e ativistas apresentaram um Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataformas ao então candidato nas eleições de 2022. O plano argumentava que o governo deveria intervir ativamente nas políticas de compras públicas, no financiamento solidário e nas reformas legais para criar condições equitativas e promover cooperativas de plataformas como alternativas justas à precariedade da economia informal. Em resposta, Lula prometeu fomentar cooperativas de trabalhadores de plataformas em parceria com os municípios.

O contexto internacional para essa mobilização doméstica foi reforçado pela escolha do Rio de Janeiro como sede da conferência anual de 2022 do Consórcio do Cooperativismo de Plataforma (PCC). Realizado pela primeira vez na América Latina, o evento reuniu cooperativas de 11 países e colocou o Brasil no centro

de um debate global sobre a expansão de plataformas digitais cooperativas para além do Norte Global, abordando diretamente questões como o colonialismo de dados e a soberania tecnológica. Uma das contribuições do evento foi um painel que reuniu atores-chave para discutir o papel do novo governo no apoio às cooperativas de plataforma no Brasil, conectando o movimento internacional com as expectativas de políticas públicas que estavam se consolidando naquele momento. Nesse sentido, a conferência do Rio de Janeiro serviu como um espaço fundamental de articulação entre pesquisadores, cooperativas e movimentos sociais, cuja convergência culminaria no Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataforma.

Quando Lula venceu as eleições pouco depois, esse ímpeto acumulado encontrou um caminho institucional direto: seu retorno à presidência em 2023 marcou o renascimento da economia solidária no governo federal, mais visivelmente por meio da recriação da Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária (SENAES) no Ministério do Trabalho. Outro marco importante nesse arcabouço institucional renovado foi a aprovação, em 2024, da Lei 15.068, conhecida como Lei Paul Singer, em homenagem ao histórico teórico da área e primeiro secretário da SENAES. Essa legislação estabeleceu a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Brasil, 2024). Juntos, esses instrumentos reconheceram formalmente a economia solidária como política de Estado, alinhando esforços do governo e da sociedade civil para fortalecer as iniciativas solidárias, ampliar o acesso ao crédito e à capacitação e promover o desenvolvimento democrático e inclusivo.

A nova SENAES desempenhou um papel notável ao se tornar o principal interlocutor do governo federal para o campo do cooperativismo de plataforma. Isso foi possível graças à articulação prévia, durante o processo de formação do governo, entre funcionários de carreira do Ministério do Trabalho, membros do Partido dos Trabalhadores, acadêmicos e líderes do movimento cooperativista de plataforma. Esse alinhamento foi ainda reforçado por uma decisão política explícita: o presidente Lula direcionou as demandas relacionadas ao cooperativismo de plataforma ao Ministério do Trabalho e, dentro deste, à SENAES.

Nesse contexto, o ministério organizou ainda em 2023, primeiro ano do novo governo, o workshop “Cooperativismo de Plataforma: Que Políticas Públicas são Possíveis?” na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), reunindo representantes de cooperativas, funcionários da SENAES, o Observatório do Cooperativismo de Plataforma e a Fundação Rosa Luxemburgo para articular as agendas do cooperativismo de plataforma e da economia solidária. No ano seguinte, em 2024, a SENAES, o DigiLabour, rede de pesquisa sucessora do Observatório do Cooperativismo, e a Fundação Rosa Luxemburgo publicaram conjuntamente o livro Economia Solidária Digital (ESD). Essa publicação buscou consolidar a agenda conceitual da área, discutida na próxima seção, e fornecer as linhas gerais que em teoria orientariam a formulação de políticas subsequentes no âmbito do governo federal para o campo.

Finalmente, em 2025, a SENAES organizou a Primeira Conferência Temática sobre Economia Solidária Digital e Cooperativismo de Plataforma, um evento consultivo no âmbito do processo preparatório para a IV Conferência Nacional sobre Economia Solidária (IV CONAES). Com 430 participantes, o evento reuniu representantes da Liga Coop, da Cooperativa EITA, do Setor de Tecnologia do MTST e de coletivos da Rede de Software Livre Brasil e do LibreCode, além de autoridades públicas e acadêmicos, gerando propostas e diretrizes para o futuro Segundo Plano Nacional de Economia Solidária. Embora consultiva, a conferência representou um marco na institucionalização da economia solidária digital nas políticas públicas brasileiras, transformando anos de experimentação fragmentada em um diálogo nacional coordenado pela SENAES sobre o futuro da digitalização cooperativa e democrática.

Ao mesmo tempo, o cooperativismo de plataforma entrou no campo da economia solidária como uma agenda relativamente nova e institucionalmente marginal, carecendo dos laços históricos com o governo e das redes organizacionais estabelecidas que os atores mais tradicionais haviam acumulado ao longo das administrações anteriores do Partido dos Trabalhadores. Esse alinhamento entre cooperativismo de plataforma e economia solidária, embora politicamente coerente, também acarretou custos estruturais e políticos. O aparato da economia solidária no Estado brasileiro sofre com a falta crônica de financiamento, possui

peso político limitado na arquitetura federal e havia sido reconstruído apenas recentemente após anos de desmantelamento. Além disso, a subordinação a um marco institucional mais amplo teve consequências práticas: as propostas específicas geradas na Conferência Temática sobre Economia Solidária Digital (ESD) e Cooperativismo de Plataforma, juntamente com praticamente qualquer referência explícita ao próprio conceito de ESD e ao cooperativismo de plataforma, estiveram completamente ausentes das resoluções finais da IV CONAES, absorvidas pela lógica mais ampla da economia solidária.

Esse contexto de um campo político sendo reconstruído a partir de uma capacidade institucional quase nula e dentro de um governo mais amplo que enfrenta severas restrições fiscais e um Congresso hostil, moldou o que era e o que não era possível durante o período estudado. Este contexto frágil ajuda a explicar, por exemplo, por que o acesso a recursos públicos para cooperativas de plataforma entre 2022 e 2025 continuou a seguir padrões informais, baseados em relacionamentos e mediados por interlocutores-chave no SENAES e no parlamento, em vez de se consolidar em torno de critérios transparentes, editais públicos e mecanismos institucionais permanentes.

Linha do Tempo

1932

Primeira lei brasileira sobre o cooperativismo
Criada durante a ditadura de Getúlio Vargas, inspirada no corporativismo fascista.

1971

Lei Geral do Cooperativismo
Criada durante a ditadura militar, ainda em vigor, torna obrigatória a fliação à OCB

1988

Constituição democrática
Inclui o apoio ao cooperativismo como dever do Estado, a liberdade de associação cooperativa e um regime tributário especial.

2006

Criação da SENAES, do CADSOL e da 1ª CONAES

1º governo Lula. A Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária (SENAES), o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) são criados no âmbito do Ministério do Trabalho.

2016

"Cooperativismo de plataforma" chega ao Brasil
O livro de Trebor Scholz é traduzido e lançado no país.

2019

Extinção da SENAES
Governo Bolsonaro. A SENAES é dissolvida pela Medida Provisória nº 870.

Fracasso da experiência de Araraquara
A iniciativa de cooperativismo de plataforma apoiada pela prefeitura de Araraquara fracassa após oito meses, evidenciando a dependência de infraestruturas de Big Techs.

2022

Conferência global do PCC no Brasil
A reunião anual do Platform Cooperativism Consortium (PCC) é realizada pela primeira vez no Sul Global, no Rio de Janeiro, reunindo representantes de 11 países de quatro continentes.

Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataforma
Seminário "Cooperativismo de Plataforma e Políticas Públicas", organiza do pelo Observatório Brasileiro de Cooperativismo de Plataforma, reúne pesquisadores, cooperativas, OCB, MTST e PCC. O evento resulta em um manifesto, o "Plano de Ação", com demandas ao então candidato Lula.

2023

Relançamento da SENAES e do CNES
3º governo Lula. A SENAES e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) são formalmente recriados.

Seminário "Cooperativismo de Plataforma: Quais as Políticas Públicas Possíveis?"
A SENAES, o DigiLabour e a Fundação Rosa Luxemburgo realizam o seminário em Brasília, marcando a primeira conferência pública articulando esforços federais com movimentos sociais e academia.

2024

LLançamento do livro "Economia Solidária Digital"
A SENAES, o DigiLabour e a Fundação Rosa Luxemburgo publicam

conjuntamente o livro, consolidando a agenda e fornecendo base teórica para a formulação de políticas.

Lei Paul Singer
A Lei nº 15.068/2024 institui a Política Nacional de Economia Popular e Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes), conferindo status oficial de política de Estado à Economia Solidária.

2025

1ª Conferência Temática sobre Cooperativismo de Plataforma e Economia Solidária Digital
Realizada no âmbito do processo preparatório para a 4ª Conferência Nacional de Economia Solidária (IV CONAES).

Recriação do CADSOL
O CADSOL é reestabelecido, instrumento essencial para identificar e certificar entidades elegíveis às políticas públicas federais de apoio.

Fig 8

III. Revisão da Literatura e Metodologia

Esta seção estabelece os fundamentos analíticos e de coleta empírica sobre os quais se baseiam as conclusões e recomendações do relatório. Para tanto, realiza duas abordagens complementares. A primeira consiste em uma revisão da literatura acadêmica sobre políticas públicas para o cooperativismo de plataforma, que situa a experiência brasileira em um debate internacional mais amplo e identifica as principais dimensões em que os governos têm sido chamados a agir. A segunda apresenta a metodologia de pesquisa, descrevendo como os dados foram coletados e analisados, e refletindo sobre o posicionamento e as limitações da abordagem adotada.

3.1 Políticas Públicas e Cooperativismo de Plataforma

A literatura acadêmica sobre políticas públicas para o cooperativismo de plataformas converge em torno de uma afirmação central: os governos podem e devem desempenhar um papel ativo no fomento de ecossistemas digitais cooperativos, utilizando seus instrumentos regulatórios, financeiros e de compras públicas para equiparar as vantagens estruturais que o capital de risco proporciona às plataformas proprietárias. Contudo, dentro desse amplo consenso, diferentes pesquisadores enfatizam dimensões substancialmente diferentes de intervenção pública.

Uma Síntese Internacional das Políticas Públicas para o Cooperativismo de Plataformas

Uma linha de pesquisa, representada principalmente por Scholz et al. (2022) e Zanatta (2022) no Brasil, destaca o papel do desenho institucional e de instrumentos econômicos públicos específicos para a área. Por meio de análises comparativas de casos em Barcelona, Berlim, Kerala e Califórnia, Scholz et al. (2022) argumentam que os governos devem implantar estrategicamente compras públicas, linhas de crédito de bancos de desenvolvimento e tributação preferencial para apoiar plataformas digitais de propriedade de trabalhadores e usuários, podendo inclusive considerar a participação acionária estatal nas cooperativas como ferramenta para democratizar a economia de plataformas.

Essa perspectiva inclui reformas legais mais amplas, como o reconhecimento de cooperativas de plataforma multissetoriais, nas quais trabalhadores, consumidores, desenvolvedores, universidades e outros atores diretamente envolvidos na plataforma compartilham a propriedade e a governança, bem como cooperativas supranacionais ou globais cujos membros estão distribuídos por diversos países. Zanatta (2022) adapta esse debate ao contexto brasileiro, argumentando que a viabilidade do cooperativismo de plataforma depende do enfrentamento

das restrições legais históricas do setor cooperativo brasileiro, da reconexão do campo com a tradição da economia solidária e da extensão do reconhecimento legal aos modelos híbridos e de cooperativas de dados. Nessa perspectiva, ele destaca a importância do financiamento federal para incubação de cooperativas e, sobretudo, da reforma da Lei 5.764 para o reconhecimento formal das cooperativas não tradicionais e de dados nas políticas nacionais de desenvolvimento.

Além da Formalização: Autonomia do Trabalhador e Interseccionalidade

Uma segunda linha de pesquisa, desenvolvida por Rafélis de Broves et al. (2024), Grohmann (2023) e o projeto Worker-Owned Intersectional Platforms (WOIP, 2025), desloca a ênfase das políticas de apoio e formalização de cooperativas para as condições institucionais necessárias para garantir a autonomia e a inclusão social dos trabalhadores. Rafélis de Broves et al. (2024) argumentam que as políticas públicas devem, acima de tudo, apoiar a organização dos trabalhadores de plataformas dentro e fora das estruturas cooperativas formais, incentivando alianças entre sindicatos e cooperativas e construindo capacidade de base para ação autônoma. Grohmann (2023) e o projeto WOIP aprofundam essa perspectiva, defendendo uma abordagem interseccional que vai além das cooperativas formalizadas legalmente, incluindo coletivos autogeridos, grupos de mulheres e comunidades digitais racializadas, integrando trabalho, gênero, raça e sexualidade como elementos centrais que devem nortear o design e a governança das plataformas desde o início. Ambas as perspectivas questionam a suposição de que melhores instrumentos institucionais sejam suficientes: sem uma organização política autônoma por parte dos trabalhadores, mesmo programas públicos bem elaborados tendem a ser apropriados por atores mais institucionalizados, que é precisamente a dinâmica que nossa pesquisa documenta durante o período de 2022 a 2025.

Fig 9

A Economia Solidária Digital nas Políticas e na Pesquisa Brasileira

Uma terceira linha de argumentação, mais recente e desenvolvida em diálogo com os desdobramentos das políticas brasileiras, introduz o conceito de Economia Solidária Digital (ESD). Rubim e Milanez (2024) a apresentam como uma evolução conceitual e política da economia solidária, estendendo seus princípios à esfera digital por meio de uma estratégia dupla: apoiar a transformação digital de empresas solidárias já existentes, por um lado, e construir uma nova economia digital enraizada na propriedade coletiva como alternativa à uberização do trabalho, por outro. Esse marco conceitual agrega a defesa de tecnologias livres e abertas, governança coletiva de dados e soberania digital à tradição consolidada da economia solidária no Brasil.

Essa perspectiva converge com o argumento desenvolvido por Veronese e Salvagni (2025), segundo o qual o movimento de cooperativismo de plataforma no Brasil tem se identificado cada vez mais com o campo mais amplo da Economia Digital Solidária, entendida como uma evolução conceitual e política da formulação original. Para os autores, enquanto o modelo inicial enfatizava o modelo de negócios baseado apenas em plataformas e no cooperativismo formal em um contexto do Norte Global, esse novo paradigma integra o cooperativismo digital à arquitetura institucional mais ampla da economia solidária brasileira. Com isso, desloca-se uma visão tecnocêntrica e normativa, que tende a reduzir o campo a experiências formalmente constituídas como "plataformas" ou "cooperativas", e abre-se espaço para reconhecer arranjos híbridos e autogestionários que caracterizam os mercados de trabalho altamente informais e as formas de organização popular no Sul Global.

A Emergência Contestada da Economia Solidária Digital.

Na prática, nossa revisão da literatura revela uma tensão contínua entre os discursos institucionais e acadêmicos que cercam o cooperativismo de plataforma e a ESD e sua relação com o Estado. Algumas estratégias buscam legitimar o cooperativismo por meio de narrativas de eficiência, competitividade e melhores condições de trabalho, mas permanecem confinadas aos limites de uma economia capitalista (Zanatta, 2022). Essas iniciativas frequentemente correspondem a experiências de maior escala e orientação comercial que, embora alcancem visibilidade, profissionalização e sejam muito bem-sucedidas na captação de incentivos públicos, tendem a se distanciar das práticas democráticas de base. Em contraste, um segundo campo de iniciativas ativistas e solidárias de menor escala advogado por autores em torno do conceito de ESD concentra-se na organização de setores marginalizados dentro da economia informal e, em última análise, visa transformações sistêmicas nas relações de produção e propriedade, sintetizadas no conceito de economia solidária. No entanto, essas iniciativas tendem a ser menos viáveis, justamente devido à vulnerabilidade de seus trabalhadores, à instabilidade decorrente de constantes disputas políticas e

ideológicas internas, à ausência de uma abordagem pragmática orientada para o mercado e à falta de gestão profissional.

Nesse contexto, como este relatório demonstrará, a emergência do conceito de Economia Solidária Digital (ESD) tornou-se um dos elementos centrais na formulação de políticas públicas brasileiras para o setor durante o período estudado, particularmente após o endosso da SENAES a publicação do livro Economia Solidária Digital em 2024. Contudo, o que alguns pesquisadores descrevem como um consenso crescente permanece, na prática, um campo contestado e ambíguo. Nossa pesquisa indica que o conceito ainda não está claro para muitas cooperativas, sendo alvo de tensões internas na SENAES e, embora tenha sido mencionado em uma publicação endossada pelo Ministério do Trabalho em 2024, esteve amplamente ausente das políticas formalmente aprovadas na Conferência Nacional sobre Economia Solidária, principal fórum onde ocorreu a Primeira Conferência sobre Economia Solidária Digital e Cooperativismo de Plataforma.

Da Teoria à Prática: Fracasso, Dependência Tecnológica e Restrições de Mercado

A literatura empírica sobre as condições sob as quais o apoio público às plataformas cooperativas falha ilustra e, ao mesmo tempo, complexifica a evolução teórica da área. Estima (2024) e Estima e Lemos (2025) fornecem o relato mais detalhado do experimento de aplicativo próprio da cooperativa de motoristas de Araraquara, a primeira iniciativa de plataforma cooperativa no Brasil a receber apoio direto de um governo municipal, incubada na Incubadora Pública de Economia Criativa e Solidária (IPECS) de Araraquara, mas que entrou em colapso após menos de um ano de operação.

A literatura identifica duas causas principais para o fracasso da iniciativa: dependência tecnológica e limites de adoção. O aplicativo inicial da cooperativa de motoristas foi desenvolvido e controlado por desenvolvedores comerciais terceirizados, hospedado em infraestrutura de nuvem nos EUA e, portanto, exposto a

flutuações de preços em dólares, opacidade de dados e custos de manutenção, bem como condições de serviço arbitrariamente controladas por desenvolvedores terceirizados sobre os quais a cooperativa não tinha governança. Esses custos eventualmente aumentaram a um nível que tornou a operação financeira da plataforma inviável.

O segundo limite permaneceu mesmo depois que a cooperativa migrou para seu próprio aplicativo totalmente autônomo. A sustentabilidade financeira ainda dependia da atração de passageiros e motoristas, mas isso se mostrou estruturalmente difícil sem um orçamento de marketing e subsídios de tarifa. Com baixos volumes de corridas, as taxas regulares cobradas dos motoristas para cobrir os custos de infraestrutura não geravam retornos proporcionais aos trabalhadores, o que, por sua vez, alimentou conflitos internos na comunidade de motoristas. Este caso demonstra que os desafios enfrentados pelas cooperativas de plataforma não são apenas legais, técnicos e de crédito, mas também de mercado: o apoio público deve abordar não apenas as condições para a formação de cooperativas e o desenvolvimento da plataforma, mas também o ambiente competitivo no qual se espera que as cooperativas sobrevivam.

Síntese: Um Arcabouço Analítico Composto

Em conjunto, essas diferentes perspectivas fornecem um arcabouço analítico mais adequado para a compreensão da experiência brasileira do que qualquer abordagem isolada. A literatura sobre desenho institucional identifica os instrumentos específicos, como preferências em compras governamentais, linhas de crédito, reformas legais e programas de incubação, que o Brasil propôs, mas não implementou. A literatura sobre organização política ajuda a compreender por que a implementação tem sido incompleta: sem organização autônoma dos trabalhadores e ampla representação nos órgãos de governança, os espaços de políticas públicas tendem a ser dominados por atores mais institucionalizados. E o arcabouço da Economia Solidária Digital captura a tensão conceitual que permeia todo o período estudado, entre uma compreensão mais restrita do cooperativismo de plataforma como uma política setorial para tipos específicos de

aplicativos de propriedade dos trabalhadores e uma visão mais ampla de digitalização democrática conectada à tradição brasileira de economia solidária. Como as seções seguintes demonstram, essa tensão não foi meramente acadêmica. Ela moldou a dinâmica política dentro do SENAES, as disputas sobre quais organizações receberam recursos públicos e, em última instância, a lacuna entre as propostas ambiciosas que emergiram de quatro anos de formulação de políticas e os limitados resultados institucionais que produziram.

3.2 Metodologia

Esta pesquisa baseia-se numa abordagem de pesquisa-ação participativa (Ander-Egg, 2003), combinando investigação sistemática com envolvimento prático no campo estudado. Em vez de observar o cooperativismo de plataforma e sua relação com o Estado à distância, a pesquisa foi conduzida a partir dos espaços políticos onde essa relação estava sendo negociada, permitindo uma forma de produção de conhecimento que é ao mesmo tempo analiticamente rigorosa e orientada para os objetivos práticos dos atores envolvidos. Essa orientação metodológica reflete-se na própria estrutura do relatório, que se inicia com um plano de ação antes de apresentar a fundamentação empírica e teórica que o sustenta.

A coleta de dados baseou-se em três fontes complementares: entrevistas semi-estruturadas com as principais partes interessadas, observação participante em espaços de formulação de políticas e análise sistemática de documentos. Juntos, esses métodos permitiram à pesquisa rastrear não apenas quais políticas foram propostas e adotadas, mas também por que certas medidas avançaram enquanto outras estagnaram, e cujos interesses e capacidades organizacionais moldaram esses resultados.

3.2.1 Entrevistas

A amostra de entrevistas foi construída pelo método de bola de neve (Vinuto, 2014), partindo de informantes iniciais identificados por meio de uma revisão da literatura acadêmica e de documentos oficiais do governo sobre cooperativismo

de plataforma no Brasil, e expandindo-se a partir de suas indicações de outros atores relevantes. Essa abordagem foi particularmente apropriada para um campo em que a expressão de opiniões críticas sobre políticas públicas pode expor trabalhadores, líderes cooperativistas, burocratas e acadêmicos à represálias políticas ou institucionais, tornando a apresentação do pesquisador por um contato conhecido para cada novo entrevistado uma condição essencial de confiança. A amostra atingiu a saturação empírica após quatorze entrevistas, momento em que conversas adicionais deixaram de gerar novas perspectivas analíticas.

A amostra abrange três setores. No setor cooperativo e de plataformas, as entrevistas incluíram membros da liderança nacional da Liga Coop, do Setor de Tecnologia do MTST, da equipe de desenvolvimento da plataforma Señoritas Courier e de uma cooperativa local de motoristas do Rio de Janeiro que utiliza uma plataforma de mobilidade pública. No meio acadêmico, as entrevistas incluíram pesquisadores que participaram da elaboração do Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataformas 2022, aqueles envolvidos em espaços oficiais de formulação de políticas entre 2022 e 2024 e coordenadores de projetos de desenvolvimento de plataformas cooperativas financiados pelo governo em Universidades Públicas. No setor governamental e de instituições públicas, as entrevistas incluíram servidores de carreira da SENAES e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), funcionários do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), representantes de uma empresa pública municipal de TI, membros de uma Subsecretaria de Empreendedorismo e Inovação e representantes do Conselho Nacional de Proteção de Dados.

Limitações da Amostragem em Bola de Neve

Uma limitação relevante do método de amostragem em bola de neve é a possibilidade de não alcançar atores externos às redes sociais dos participantes iniciais. Apesar do contato com o Secretário Nacional de Economia Solidária e com a OCB por meio de informantes próximos, os convites do pesquisador a esses atores para que participassem da pesquisa permaneceram sem resposta até a conclusão do trabalho de campo em outubro de

2025. Suas perspectivas, portanto, não estão diretamente representadas nos dados das entrevistas, embora suas posições institucionais e declarações públicas estejam incorporadas por meio da análise documental.

Todas as entrevistas foram conduzidas em formato semiestruturado, remotamente e presencialmente, sem incentivos financeiros para a participação. As sessões foram gravadas e transcritas, e os entrevistados tiveram a opção de se identificar ou permanecer anônimos. Dada a natureza pequena e interconectada dessa comunidade de políticas públicas e a sensibilidade de algumas das descobertas, os nomes dos participantes não são divulgados no relatório. Os dados das entrevistas foram analisados utilizando o método de diagrama de afinidade descrito por Charmaz (2014), que segmenta as transcrições em trechos distintos que expressam ideias individuais, codifica-os e os agrupa por similaridade para identificar temas recorrentes e divergentes entre os participantes.

3.2.2 Observação Participante

A observação participante é uma dimensão essencial da abordagem de pesquisa-ação participativa adotada aqui, permitindo ao pesquisador compreender práticas, interações e significados a partir de contextos institucionais relevantes, em vez de uma posição analítica exclusivamente externa.

Os principais locais de observação participante foram a conferência anual de 2022 do Consórcio de Cooperativismo de Plataformas (PCC), no Rio de Janeiro, e a Primeira Conferência Temática sobre Economia Solidária Digital e Cooperativismo de Plataformas, realizada em maio de 2025 em Brasília.

A conferência do PCC proporcionou acesso antecipado e observacional ao campo em um momento formativo de mobilização, capturando a articulação entre pesquisadores, cooperativas e movimentos sociais que precedeu e moldou o engajamento institucional com o governo Lula. A Conferência Temática 2025,

organizada pelo SENAES no âmbito do processo preparatório para a IV Conferência Nacional de Economia Solidária (IV CONAES), ofereceu uma perspectiva contrastante: um espaço político já formalmente institucionalizado reunindo representantes da Liga Coop, da Cooperativa EITA, do Setor de Tecnologia do MTST, membros da Rede Software Livre Brasil e autoridades públicas, incluindo o Secretário Nacional Gilberto Carvalho, além de pesquisadores e acadêmicos. Após as sessões plenárias, os participantes trabalharam em grupos temáticos que deliberaram e submeteram propostas por consenso para serem encaminhadas à IV CONAES.

A participação do pesquisador em ambas as conferências permitiu a observação direta de como as propostas de políticas públicas foram negociadas, quais argumentos ganharam força e quais foram descartados, proporcionando leituras analíticas que não seriam acessíveis apenas por meio de documentos ou entrevistas retrospectivas. Um terceiro local de observação foi um encontro de motoristas cooperados no Rio de Janeiro que utilizam uma plataforma de mobilidade pública, realizado em junho de 2024, o qual ofereceu uma perspectiva prática sobre como os trabalhadores vivenciam a interseção entre a organização cooperativa e a infraestrutura digital estatal.

Além das conferências, o pesquisador analisou as gravações em vídeo completas do seminário “Cooperativismo de Plataforma: Quais Políticas Públicas São Possíveis?”. O seminário foi o primeiro evento oficial organizado pelo SENAES sobre o tema, em parceria com a Digilabour e a Fundação Rosa Luxemburgo, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em julho de 2023. Embora o evento não tenha envolvido participação direta, as gravações proporcionaram acesso às deliberações, discussões e pontos de divergência que moldaram a agenda política em sua fase inicial. Essas informações complementam os relatos retrospectivos oferecidos pelos participantes entrevistados que estiveram presentes no evento.

3.2.3 Análise de Documentos

A análise documental mapeou como o discurso público, a legislação e as iniciativas estatais moldaram o desenvolvimento do cooperativismo de plataforma e da economia solidária digital no Brasil ao longo do período estudado. O corpus integra fontes legais e institucionais federais, documentos de políticas governamentais, publicações da sociedade civil e trabalhos acadêmicos.

As principais fontes legais e institucionais incluem a Lei Geral das Cooperativas (Lei 5.764/1971), oDecreto nº 5.811 de 2006, que cria o Conselho Nacional para a Economia Solidária (CNES), a Lei das Cooperativas de Trabalhadores (Lei 12.690/2012), a Lei Paul Singer (Lei 15.068/2024), a Portaria Ministerial MTE nº 481 de março de 2025, que regulamenta a CADSOL, e as decisões do Supremo Tribunal de 2025 sobre a filiação obrigatória de cooperativas de crédito e a tributação das cooperativas. Os documentos de política governamental incluem o Primeiro Plano Nacional de Economia Solidária (2015–2019), a publicação de 2024 "Economia Solidária Digital", produzida em conjunto pelo Ministério do Trabalho, a Fundação Rosa Luxemburgo e o grupo de pesquisa Digilabour, as resoluções do seminário ENAP de 2023, as resoluções finais da Primeira Conferência Temática sobre Economia Solidária Digital e Cooperativismo de Plataforma (2025) e o caderno de propostas aprovadas pela IV CONAES (2025). Também foram incorporadas notas técnicas e despachos internos de Ministérios como o MTE, MCTI e da Casa Civil da Presidência da República pertinentes ao tema.

As fontes da sociedade civil incluem o Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataforma de 2022, apresentado ao então candidato Lula, e o relatório de 2024 produzido pela Cooperativa EITA, que sintetiza as discussões e os resultados do seminário ENAP e avalia a eficácia da implementação das políticas propostas em 2023 pelo governo federal. Juntos, esses documentos permitem identificar narrativas convergentes e divergentes entre atores estatais, acadêmicos e de movimentos sociais, e fornecem a base empírica para a avaliação do progresso e das lacunas políticas na Seção IV.

IV. Quatro Anos de Política de Cooperativismo de Plataforma no Brasil: Avanços, Limites e Retrocessos

Entre 2022 e 2025, o cooperativismo de plataforma passou de uma posição marginal no debate de políticas públicas brasileiras para a agenda de um governo federal que o reconheceu formalmente como um campo merecedor de atenção institucional. Nesse sentido, o papel da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) foi fundamental e concentra a nossa análise, tendo sido o principal órgão federal a organizar espaços de discussão dedicados ao tema, produzir notas técnicas e publicações, canalizar recursos públicos e culminar com a organização de uma conferência temática nacional sobre a área que reuniu centenas de participantes de todo o país.

Avanços Localizados e Lacunas Estruturais

O diálogo institucional coordenado pela SENAES produziu resultados materiais concretos. Com um investimento federal total de 12 milhões de reais, duas plataformas cooperativas estão atualmente em desenvolvimento: uma para motoristas de aplicativos de transporte, destinada à Liga Coop, a federação nacional de cooperativas de motoristas, e outra concebida como uma plataforma whitelabel, um modelo inovador no qual o Estado fornece a infraestrutura pública e uma interface básica que as cooperativas de trabalhadores podem posteriormente apropriar e adaptar para seus fins específicos. Este é um exemplo de relevância internacional, pois representa uma das experiências pioneiras de um governo nacional financiando diretamente o desenvolvimento de plataformas sob controle dos trabalhadores e por meio de Universidades e infraestruturas digitais públicas.

O debate entre a academia, os movimentos sociais e o governo também deu origem a um novo quadro teórico e político: a Economia Solidária Digital (ESD). Endossada pelo SENAES em 2024, com a participação do secretário nacional

Gilberto Carvalho no livro Economia Solidária Digital publicado em parceria com a fundação Rosa de Luxemburgo e o Digilabour, essa área emergente busca conciliar o cooperativismo de plataforma com a economia solidária e responde aos apelos de pesquisadores e ativistas por reinterpretações do conceito com base em contextos locais, particularmente no Sul Global (Grohmann, 2023; Veronese e Salvagni, 2025). Portanto, sob qualquer perspectiva, essas medidas representam um progresso significativo para uma área que não tinha presença no governo federal quatro anos antes.

No entanto, ao final do terceiro governo Lula, nenhuma das cooperativas entrevistadas para esta pesquisa havia se beneficiado de contratos de compras públicas, linhas de crédito ou incentivos fiscais, inclusive aquelas que conseguiram se registrar no CADSOL após anos de tentativas. Organizações como o MTST dependiam principalmente de receitas próprias e de contribuições pontuais de parceiros internacionais, como a Corporação Mondragón. As cooperativas locais dispunham de pouco excedente para reinvestimento, enquanto federações como a Liga Coop dependiam quase exclusivamente de emendas parlamentares para cobrir seus custos operacionais básicos. Em um cenário ainda mais crítico, experiências como o AppJusto encerraram suas operações diante da incapacidade de competir com o dumping corporativo sem apoio público, enquanto a Senoritas Courier, apesar de ter se formalizado legalmente como cooperativa, abandonou seu modelo de negócios original e precisou se reinventar como coletivo cicloativista.

O quadro legal que rege as cooperativas permaneceu inalterado. Nos órgãos consultivos existentes para a economia solidária, incluindo o Conselho Nacional para a Economia Solidária (CNES) e a Comissão Nacional que supervisiona a CADSOL, não há representantes de cooperativas de plataforma. A Economia Solidária Digital (ESD), lançada oficialmente como um novo paradigma conceitual com apoio do Ministério do Trabalho em 2024, praticamente desapareceu das resoluções finais da Quarta Conferência Nacional sobre a Economia Solidária apenas um ano depois. Os dois principais projetos de desenvolvimento de plataformas permaneceram inacabados ao término do governo após atrasos de

meses entre a previsão e a transferência efetiva dos recursos para os desenvolvedores. Em grande parte o que foi formalmente reconhecido não se desenvolveu institucionalmente, e o que foi iniciado institucionalmente não foi estruturalmente consolidado.

Esta seção analisa esse cenário incerto, identificando a dinâmica subjacente que moldou as ações e omissões do Estado durante esse período. Cinco linhas analíticas permeiam as conclusões: a transformação do cooperativismo de plataforma, de uma demanda popular em uma agenda reconhecida pelo Estado; a escolha estratégica do governo de concentrar recursos em infraestrutura tecnológica e iniciativas emblemáticas em vez de instrumentos políticos sistêmicos; a contestação conceitual e política em torno da Economia Solidária Digital; a manutenção da estagnação legal; e as condições estruturais, dentro do governo, dentro do movimento e no cenário político mais amplo, que impossibilitaram uma implementação mais ambiciosa em um único mandato eleitoral.

Fig 10

4.1 Da Demanda Popular à Agenda Reconhecida pelo Estado

A entrada do cooperativismo de plataforma na agenda política do governo federal brasileiro foi resultado de uma mobilização constante desde 2016 e organizada por uma coalizão de cooperativas, pesquisadores acadêmicos e ativistas da economia solidária, que dedicaram anos à construção de um programa conjunto e à sua apresentação junto ao Estado. O Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataforma 2022, apresentado ao então candidato Lula durante a campanha eleitoral, representou a cristalização desse esforço: um documento elaborado coletivamente por centenas de organizações, pesquisadores e movimentos de trabalhadores de plataforma, que delineava demandas específicas para licitações públicas, financiamento solidário, reforma legislativa e incubação de pesquisas.

O compromisso ainda na campanha de Lula em fomentar cooperativas de trabalhadores de plataforma em parceria com os municípios foi o primeiro aporte político formal em âmbito nacional à essa agenda. A reeleição do ex-presidente e a recriação do SENAES abriram a porta institucional, mas atravessá-la exigiu negociações contínuas. O cooperativismo de plataforma teve que disputar a atenção dentro do SENAES com toda a amplitude da agenda da economia solidária, cuja reconstrução após o período Bolsonaro foi, por si só, uma tarefa institucional absorvente.

Nesse contexto, o seminário “Cooperativismo de Plataforma: Quais Políticas Públicas São Possíveis?”, organizado em julho de 2023 pela SENAES, pelo Digilabour e pela Fundação Rosa Luxemburgo na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), marcou o primeiro espaço oficial convocado pelo governo federal para traduzir as demandas do Plano de Ação de 2022 em propostas concretas de política pública. Sua relevância não decorreu apenas do conteúdo produzido, mas também de ter evidenciado um padrão recorrente: a formulação de políticas para o setor tem ocorrido sobretudo por meio de eventos e publicações intermediados apenas pelo Ministério do Trabalho e por um grupo restrito de atores

acadêmicos e fundações internacionais, e não por mecanismos deliberativos formais, amplos e permanentes ou em diálogo mais amplo com outros movimentos, como o movimento sindical.

Além do seminário, esse processo de formulação também se desdobrou em outros espaços de sistematização e circulação pública, como a publicação do livro sobre Economia Solidária Digital e a realização da conferência temática no contexto da IV CONAES. Esses espaços contribuíram para consolidar um vocabulário comum, reunir diagnósticos dispersos e transformar experiências ainda fragmentadas em uma agenda política reconhecível. Ao mesmo tempo, reforçaram a centralidade de redes acadêmicas e de um núcleo pequeno de servidores dentro da SENAES na mediação entre as demandas dos trabalhadores e os canais institucionais do Estado. Assim, a entrada do cooperativismo de plataforma na agenda federal não resultou de um processo linear de institucionalização, como a inclusão de seus representantes em conselhos e diálogo interministerial, mas de uma sequência de articulações políticas, eventos públicos e publicações estratégicas que deram visibilidade ao tema, mas sem constituir uma estrutura permanente de participação e deliberação ou integrada de forma contínua a outros órgãos federais.

Conquistas Legítimas, Escolhas Discricionárias

Nesse contexto, a escala dos atores, bem como a proximidade com o poder, foram fatores decisivos que tiveram consequências observáveis em relação a quais organizações ganharam visibilidade e acesso a recursos. Cooperativas, federações e movimentos nacionais que participaram ativamente em espaços organizados pelo governo, mantiveram relações diretas com funcionários públicos e congressistas da base aliada do governo e possuíam capacidade organizacional para se engajar em uma defesa consistente de políticas públicas foram muito mais bem-sucedidas em acessar apoio e financiamento público do que aqueles que participaram apenas esporadicamente, trabalharam principalmente em nível local, ou possuíam menos diálogo partidário com o partido no governo.

Ao analisar os atores que, por meio de seus muitos esforços, conquistaram mais recursos públicos, podemos aprender como a aposta desafiadora da organização em nível nacional de diversas cooperativas se mostrou mais eficiente em contraste com iniciativas locais de pequenas dezenas de trabalhadores, e a importância do advocacy como estratégia legítima para o movimento. Contudo, quando o acesso a políticas públicas depende da capacidade de advocacy e de redes informais de proximidade com acadêmicos, parlamentares e servidores, em vez de critérios transparentes e processos seletivos abertos, a distribuição de benefícios reflete a distribuição de poder, e não a distribuição da necessidade social por esses recursos, reforçando as desigualdades internas do setor.

4.2 A Plataforma White Label e a da LigaCoop: Financiamento Estatal e a Aposta Estratégica na Infraestrutura Tecnológica

O compromisso mais concreto assumido pelo governo federal nesse período foi o desenvolvimento de duas plataformas digitais para trabalhadores, financiadas pelo Fundo de Direitos Difusos (FDD), administrado pelo Ministério da Justiça: a plataforma de mobilidade para a Liga Coop, com aproximadamente R$ 10 milhões em recursos federais, desenvolvida em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande (FURG); e a plataforma de entrega white label em desenvolvimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com aproximadamente R$3 milhões, concebida como uma infraestrutura modular que pode ser adaptada por diferentes cooperativas. Juntos, esses dois projetos absorveram a grande maioria do investimento público federal na área durante o período de 2022 a 2025.

Essas iniciativas são particularmente relevantes não apenas por constituir um dos poucos casos documentados globalmente de financiamento público direto para plataformas digitais voltadas a cooperativas de trabalhadores, mas também pelo modelo de coordenação tecnológica e institucional que buscam estabelecer. No caso da plataforma pública sendo desenvolvida pela UFSC, diferentemente de abordagens fragmentadas, baseadas no financiamento de plataformas

isoladas para setores específicos ou cooperativas individuais, o modelo white label propõe uma infraestrutura tecnológica compartilhada, adaptável a diferentes usos via a personalização das interfaces para cada cooperativa, reduzindo a duplicação de custos e esforços técnicos. Seu desenho também é significativo por se apoiar em uma infraestrutura pública de dados, em servidores universitários, buscando reduzir a dependência de provedores privados estrangeiros de nuvem e de sistemas proprietários. Com isso, abre espaço para formas alternativas de governança de dados orientadas ao controle coletivo pelos seus trabalhadores e favorece também o desenvolvimento de sistemas algorítmicos alinhados aos interesses dos trabalhadores, e não à maximização do lucro corporativo, como detalhado a seguir. Nesse sentido, a plataforma white label representa uma das tentativas mais concretas de materializar uma infraestrutura digital pública para o cooperativismo de plataforma.

Essa escolha estratégica refletiu tanto uma lição aprendida quanto um cálculo sobre o que era politicamente viável. A lição veio da experiência de Araraquara em 2019, onde o suporte público a uma plataforma cooperativa não evitou seu colapso em grande parte porque a cooperativa manteve a dependência de aplicativos criados por terceiros e da infraestrutura de nuvem estrangeira, ficando sem controle sobre seus próprios dados, código-fonte ou continuidade operacional, além de estar sujeita a flutuações de preço e volatilidade cambial.

A conclusão extraída dessa experiência, reforçada pelos relatos colhidos nesta pesquisa de outras cooperativas locais de motoristas sobre repetidas interrupções de serviço ou custos proibitivos com aplicativos comerciais desenvolvidos por terceiros, foi que a autonomia tecnológica e infraestrutural é uma condição essencial para a viabilidade das cooperativas, e não um recurso opcional. O desenvolvimento de infraestruturas digitais públicas independentes de plataformas comerciais e servidores de grandes empresas de tecnologia emergiu, portanto, como o instrumento político priorizado pelo Governo diante das diversas necessidades apresentadas pelo movimento.

Atrasos Orçamentários e a Fragilidade das Plataformas financiadas pelo Governo.

O cálculo da viabilidade foi igualmente importante. Num contexto de austeridade fiscal, influência política limitada para a SENAES dentro do aparelho federal e dificuldade em aprovar instrumentos de política sistêmica num Congresso dominado por blocos conservadores, o financiamento do desenvolvimento de plataformas através do FDD ofereceu um caminho para resultados concretos e visíveis que não exigiam ação legislativa. A escolha foi pragmática, mas teve um custo: ao concentrar recursos em dois projetos de plataforma específicos em vez de os distribuir por um ecossistema mais amplo de atores, o governo fez uma aposta estratégica na escala em detrimento da diversidade, esperando que atores maiores pudessem competir de forma mais eficaz com as grandes empresas de tecnologia a nível nacional. Esta aposta é legítima e potencialmente correta, mas não foi feita de forma transparente. As organizações que não se beneficiaram dela constantemente questionaram a discricionariedade do poder público, contribuindo para tensões internas dentro do movimento.

As duas plataformas também enfrentam desafios significativos de implementação. Ambas sofreram atrasos devido à aprovação tardia do orçamento federal no Congresso e a complicações na transferência de verbas do governo federal para as universidades, obstáculos burocráticos comuns que a ausência de um mecanismo de financiamento permanente e previsível torna inevitáveis. Nenhuma das plataformas estava operacional ao final do período estudado, o que significa que mesmo o investimento mais concreto do governo na área permaneceu irrealizado enquanto o governo Lula se aproximava do fim. O lançamento da plataforma Liga Coop está agora previsto para 2026, e a plataforma white-label da UFSC tem previsão de conclusão para 2027. Ambas são políticas governamentais, e não de Estado, o que significa que permanecem vulneráveis ao abandono por um governo futuro, exatamente como os programas de economia solidária foram desmantelados em 2019.

Fig 11

Propriedade, Dados e Algoritmos a Favor do Trabalho

No caso da Liga Coop, a SENAES garantiu recursos para que a federação desenvolvesse seu próprio sistema, descrito pela organização como um "aplicativo intercooperativo" que visa atender às cooperativas nos 18 estados atualmente representados pela federação. A propriedade da plataforma pela federação, e não pelo governo, é vista como crucial para garantir a continuidade independentemente das mudanças políticas.

A governança de dados é outro pilar central do projeto da Liga Coop. A Federação de cooperativas de motoristas firmou parceria com a FURG para garantir que todas as informações sejam hospedadas em data centers nacionais, em um compromisso duplo com a soberania nacional de dados e o acesso dos trabalhadores. Além de capitaneada por uma universidade pública, a equipe de desenvolvimento inclui profissionais com experiência prévia em grandes empresas brasileiras de mobilidade, como a 99, plataforma de

transporte por aplicativo posteriormente adquirida pela empresa chinesa Didi Chuxing, além de figuras de destaque do movimento de software livre brasileiro e de empresas públicas de TI, como a PROCERGS, empresa estatal de tecnologia do Rio Grande do Sul. No entanto, não houve alocação de verbas federais para treinamento de trabalhadores ou comunicação e marketing, que são fundamentais para a adesão dos usuários como discutido na seção anterior. A Liga Coop tentou suprir essas lacunas estabelecendo parcerias com programas de extensão universitária e colaborando com o departamento de comunicação da SENAES, mas a ausência de verbas federais para essas atividades continua sendo um fator limitante.

No caso da plataforma UFSC, ela foi projetada como uma infraestrutura digital modular e adaptável, que pode ser personalizada para diferentes cooperativas e tipos de atividades. O projeto prevê a entrega de uma versão piloto em 2026 para uma associação de motoboys em Florianópolis, e a conclusão do sistema completo está prevista para 2027, para uso cooperativo mais amplo. O desenvolvimento da plataforma destaca aspectos-chave da construção de uma plataforma centrada no trabalhador: a equipe multidisciplinar de professores, pós-graduandos e alunos de graduação priorizou a construção de um modelo de governança algorítmica que evite reproduzir a dinâmica exploratória das plataformas comerciais. Com base em oficinas de consulta aos trabalhadores, os desenvolvedores propuseram, por exemplo, o aumento do intervalo para aceitação de solicitações de entrega, em contraste com a lógica acelerada e punitiva dos sistemas corporativos, que incentivam comportamentos de risco. Em compensação, prazos de entrega mais longos para os clientes podem ser compensados por preços mais baixos, já que as plataformas cooperativas não visam ao lucro além da remuneração justa dos trabalhadores.

Controle de Propriedade Intelectual, Infraestrutura Pública e Desenvolvimento Centrado na Universidade

Um aspecto fundamental do projeto da UFSC é a transparência de dados. A plataforma está sendo projetada para garantir que todos os trabalhadores tenham acesso completo aos registros de transações, logs de eventos e métricas de desempenho, evitando a criação de uma nova "caixa-preta". O design da interface do usuário também enfatiza a acessibilidade, replicando os padrões visuais e funcionais familiares de aplicativos convencionais, ao mesmo tempo que se mantém amigável para pessoas com baixa alfabetização ou habilidades digitais limitadas, com o apoio de sessões de treinamento. O projeto também inclui APIs abertas para pesquisadores e órgãos públicos, embora a UFSC enfrente desafios relacionados à propriedade intelectual e à proteção do código-fonte para impedir que empresas privadas se apropriem do software. Inicialmente, o sistema operará na infraestrutura de servidores interna da UFSC, financiada pela FINEP, adequada para a fase piloto. Devido a restrições técnicas e de certificação, o aplicativo será lançado apenas para dispositivos Android, mas que representam aproximadamente 88% dos smartphones no Brasil.

Embora o marco legal final ainda esteja em discussão, espera-se que a UFSC mantenha o controle de patentes e licenciamento, permitindo que cooperativas acessem a plataforma por meio de um processo de certificação que verifique se elas são organizações de trabalhadores genuínas e que aderem aos princípios do cooperativismo de plataforma e da ESD. Embora essa abordagem busque impedir a apropriação privada de um bem público, ela também pode limitar a transferência horizontal de conhecimento, tornando a cooperação entre universidades e organizações de trabalhadores mais unidirecional.

A experiência da UFSC também exemplifica como o modelo atual de desenvolvimento tecnológico no Brasil, dentro do marco da ESD, permanece centrado em universidades, em vez da inovação tecnológica centrada em cooperativas lideradas por trabalhadores ou laboratórios comunitários por meio de chamadas

públicas. Se essa estrutura garante qualidade técnica e acesso à infraestrutura pública, ela também reforça uma assimetria de poder e recursos: coletivos de base que construíram suas próprias plataformas autônomas, como a colaboração entre MTST e Senoritas Courier, não receberam investimento público durante esse período. A longo prazo, essa abordagem corre o risco de reforçar a dependência de intermediários acadêmicos e governamentais, em vez de viabilizar infraestruturas autônomas e de propriedade dos trabalhadores, como data centers cooperativos, redes de internet comunitárias e laboratórios digitais locais.

4.3 A Economia Solidária Digital: Um Paradigma em Disputa

O desenvolvimento conceitual mais significativo do período foi o surgimento e a adoção oficial da Economia Solidária Digital (ESD) como um arcabouço para a compreensão e governança do cooperativismo de plataformas no Brasil. Apoiada pela SENAES em 2024, por meio de publicação conjunta com a Fundação Rosa Luxemburgo, a ESD propôs uma mudança de foco, passando a adotar uma compreensão mais ampla e territorialmente localizada da organização do mundo do trabalho por meios digitais: valorizam-se auto-organizações territoriais, interseccionais e de justiça social para além do cooperativismo institucionalizado. Como argumentam Veronese e Salvagni (2025) e Rubim e Milanez (2024), isso representou não apenas uma mudança terminológica, mas uma nova teoria de transformação: uma que foca na governança de dados comunitários, na soberania digital popular e na integração de ferramentas digitais em redes já existentes da economia solidária, em vez de tratar esquematicamente a plataforma cooperativa como a única ou principal unidade de análise.

De acordo com alguns entrevistados para a pesquisa, a ESD é um avanço conceitual pois reconhece os desafios específicos dos mercados de trabalho do Sul Global, estruturalmente marcados pela informalidade; conecta infraestruturas digitais ao tecido social e econômico mais amplo de territórios marginalizados e não apenas a categorias profissionais como as dos setores de mobilidade e

entrega; e incorpora formas diversas de apropriação tecnológica que não se enquadram perfeitamente na categoria de "plataforma". Por exemplo, o chatbot por meio do qual o Contrate Quem Luta conecta consumidores e trabalhadores de ocupações urbanas via WhatsApp, por exemplo, é melhor compreendido como uma iniciativa de ESD do que como uma cooperativa de plataforma em sentido estrito. Nesse sentido, a ESD cria um espaço conceitual e político mais adequado para reconhecer e apoiar publicamente adaptações pragmáticas, híbridas e territorialmente enraizadas.

A Institucionalização Contestada da ESD

No entanto, o conceito de ESD também se tornou fonte de conflitos internos que, em última análise, restringiram em vez de expandir o campo de atuação das políticas públicas. No âmbito da SENAES, entrevistados descreveram a publicação de 2024 como sendo percebida por alguns funcionários como produto de uma facção teórica e política específica, e não como resultado consensual do trabalho da secretaria, contribuindo para disputas internas que interromperam o desenvolvimento planejado do seu marco regulatório. Como resultado, um plano estratégico da SENAES para desenvolver a ESD em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal ligada ao Ministério do Planejamento (MPO), que previa editais públicos para propostas de pesquisa sobre o tema, marcos metodológicos para implementação e indicadores para orientar o financiamento da área, foi completamente paralisado por conflitos políticos internos, restrições orçamentárias e escassez de pessoal técnico.

Entre as cooperativas e movimentos entrevistados, a recepção da ESD foi mista: organizações mais ligadas a criação de infraestruturas tecnológicas acolheram o marco como um desafio à lógica tecnossolucionista centrada em plataformas, enquanto outras alertaram que a distinção entre ESD e cooperativismo de plataforma frequentemente refletia apenas disputas acadêmicas e burocráticas com relevância limitada para a realidade cotidiana dos trabalhadores.

A consequência prática dessa contestação foi visível no que aconteceu com o conceito de Economia Solidária Digital (ESD) ao percorrer os canais oficiais de políticas públicas. Embora constasse no título da Primeira Conferência Temática sobre Cooperativismo de Plataforma e Economia Solidária Digital, as resoluções finais da Quarta CONAES, a conferência mais ampla sobre economia solidária da qual a conferência temática foi uma etapa, não fizeram qualquer menção à Economia Solidária Digital. Essa trajetória ilustra um padrão recorrente no período estudado: a discrepância entre o que é produzido nos espaços de formulação de políticas e o que é institucionalmente consolidado em instrumentos formais de políticas públicas. Cabe agora avaliar se o II Plano Nacional de Economia Solidária incorporará o tema, a partir da discussão interna do Governo e da pressão dos movimentos sobre ele.

4.4 Quadro Jurídico: Estagnação Legislativa e Retrocessos Judiciais

Há uma estagnação legal em que mesmo avanços recentes não se traduziram em apoio concreto às cooperativas de plataforma. Embora a Lei Paul Singer (Lei 15.068/2024) tenha criado formalmente a Política Nacional Permanente para a Economia Solidária e procurado torná-la menos dependente da vontade política de cada governo, ela não menciona o cooperativismo de plataforma, e nenhuma das organizações entrevistadas relatou ter se beneficiado dela. Apesar das repetidas demandas do movimento, o governo também não tomou medidas para reformar a Lei Geral de Cooperativas (5.764/1971) ou a Lei das Cooperativas de Trabalho (12.690/2012) de modo a refletir as realidades das cooperativas digitais e das iniciativas de Economia Solidária Digital. Enquanto isso, os diálogos de parte do movimento com alguns legisladores sobre uma lei específica para o cooperativismo de plataforma permanecem informais e incipientes.

Barreiras à Formalização e Filiação Obrigatória à OCB

Dentro do arcabouço legal estagnado, os entrevistados descreveram o próprio reconhecimento legal como uma grande barreira. As cooperativas de plataforma caracterizaram consistentemente o registro, a formalização fiscal e a filiação à OCB como burocráticos, dispendiosos e excludentes. Embora o princípio constitucional da liberdade de organização tenha sido interpretado nas últimas décadas como eliminando a obrigação de filiação à OCB, em 2025, o Supremo Tribunal Federal alterou seu entendimento, mantendo a obrigatoriedade do registro na OCB. Embora a decisão tenha se originado de um caso específico e não possui aplicabilidade geral, ela reforça a legitimidade das juntas comerciais que se recusam a registrar cooperativas não filiadas, negando-lhes, assim, o acesso a benefícios fiscais e legais. Mesmo algumas grandes federações de cooperativas, representando até 5.000 trabalhadores, relataram fracassos em suas primeiras tentativas de formalização devido à complexidade desses procedimentos, e nenhuma política pública oferece atualmente apoio financeiro ou jurídico para esse processo.

Disputas Fiscais e Incerteza Jurídica para o Trabalho em Plataformas Digitais

A incerteza também decorre de disputas judiciais e fiscais pendentes. O processo RE 672.215 do Supremo Tribunal Federal pode estender impostos corporativos como o PIS, COFINS e CSLL às cooperativas, ameaçando sua já frágil viabilidade econômica. Ao mesmo tempo, propostas discutidas em 2023 para tributar as grandes empresas de tecnologia e criar mecanismos de financiamento para o desenvolvimento de cooperativas foram abandonadas em 2025. Em um contexto de austeridade e orçamentos públicos restritos, essa omissão é especialmente significativa. O ambiente regulatório mais amplo também permanece indefinido: as negociações sobre a regulamentação do trabalho em plataformas digitais estão paralisadas, o projeto de lei proposto nunca avançou no Congresso e o tra-

balho em plataformas digitais no Brasil permanece desregulamentado, deixando tanto os trabalhadores quanto às cooperativas sem proteções legais claras.

4.5 Síntese da Análise dos Obstáculos Estruturais

A lacuna entre o reconhecimento formal e a implementação estruturante de políticas públicas durante esse período não foi primordialmente produto de falta de vontade política, falhas individuais ou esforço insuficiente por parte dos atores envolvidos. Foi produzida por condições estruturais que teriam limitado qualquer governo que tentasse construir um novo campo de políticas públicas em circunstâncias semelhantes. Quatro dessas condições se destacam.

Fragilidade Institucional no SENAES

O primeiro desafio é a fragilidade institucional dentro do SENAES. O avanço da agenda de ESD e de cooperativismo de plataforma dependia, segundo vários entrevistados, de menos de seis funcionários dentro da secretaria, cuja disponibilidade individual, posição política interna e relações com organizações parceiras determinavam o que avançava e o que era paralisado. Isso é sintoma de falta crônica de pessoal, sobrecarga burocrática e ausência de procedimentos administrativos estáveis para uma área política que havia sido completamente desmantelada apenas três anos antes. As consequências práticas foram significativas: a tentativa frustrada de obter aproximadamente US$ 9 milhões da FINEP para financiar o PRONINC foi prejudicada, em parte, pela perda de interlocutores-chave dentro da agência devido a atrasos por parte da SENAES; a interrupção do diálogo com o IPEA sobre a metodologia da ESS foi atribuída a conflitos internos e escassez de pessoal; e os atrasos nas transferências de fundos para as universidades foram agravados pela limitada capacidade administrativa para gerenciar acordos interinstitucionais complexos.

Falta de Coordenação Interministerial

O segundo obstáculo estrutural é a quase total ausência de coordenação interministerial. O cooperativismo de plataforma e a ESD são agendas inerentemente transversais, conectando políticas trabalhistas, políticas tecnológicas, educação, desenvolvimento regional e políticas industriais de maneiras que nenhum ministério isoladamente consegue abordar. No entanto, a SENAES operou, por exemplo, com mínima coordenação com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que administra fontes de financiamento muito maiores, incluindo o FNCT. Apenas iniciativas isoladas, incluindo um projeto para a transformação digital de uma cooperativa agrícola no Rio Grande do Sul, tiveram acesso a recursos do MCTI, e isso ocorreu por meio de relações individuais com universidades, em vez de uma colaboração interministerial estruturada. Segundo relatos, a SENAES foi solicitada a apresentar seu portfólio de políticas para a área apenas uma vez para o conjunto do governo federal, através de um mapeamento interministerial de ações para a transformação digital, durante todo o período de 2022 a 2025. Além disso, a Procuradoria-Geral da República emitiu um parecer jurídico reafirmando a filiação obrigatória à OCB, sem consultar a SENAES ou as organizações cooperativas de plataforma diretamente afetadas, ilustrando como a fragmentação do governo federal pode produzir sinais contraditórios que comprometem até mesmo o progresso limitado alcançado em setores específicos.

Fragmentação dos Movimentos e seus Custos Institucionais

O terceiro obstáculo é a fragmentação do próprio movimento cooperativo. Apesar de terem elaborado um ambicioso programa comum ao longo de três anos de participação em espaços políticos convocados pelo governo e pela academia, as cooperativas de plataforma e os coletivos de economias solidárias mantêm uma coordenação limitada fora desses espaços.

A maioria das relações entre os movimentos é mediada por intermediários acadêmicos ou pelo poder executivo, em vez de estruturas autônomas lideradas pelos próprios movimentos, e a ausência de um órgão de coordenação permanente significa que a capacidade de defesa de um programa comum é rearticulada para cada evento e momento político, em vez de ser mantida continuamente. Essa fragmentação tem consequências institucionais tangíveis: as cooperativas de plataforma não têm representantes no Conselho Nacional para a Economia Solidária, não têm assento na Comissão Nacional do CADSOL, que regula o acesso às licitações públicas, e não têm presença organizada, como bancadas, frentes parlamentares e diálogos com múltiplos partidos, nos debates legislativos que afetam mais diretamente seu status jurídico. As cooperativas com relações parlamentares consolidadas, principalmente as federações maiores, ao menos tiveram acesso a alguns recursos; aquelas que operam principalmente por meio de espaços políticos liderados pelo executivo não tiveram nenhum. Atuando de forma fragmentada, nenhum dos setores do movimento acompanhou e influenciou, além de notas pontuais, os processos judiciais que afetam o movimento, como as decisões do Supremo Tribunal, mostrando uma lacuna de advocacy fundamental.

Ciclos Eleitorais Curtos versus Políticas Públicas de Longo Prazo

O quarto e talvez mais fundamental obstáculo estrutural é a incompatibilidade temporal entre o ritmo de formulação de políticas e o ritmo da política eleitoral brasileira. Construir um novo campo de políticas públicas exige investimento contínuo em desenho institucional, reforma legal, infraestrutura de capacitação e mecanismos de governança ao longo de vários anos. O mandato de quatro anos do governo Lula foi amplamente absorvido pelo diálogo institucional contínuo e progressivo que, embora essencial para a formulação, não conseguiu transformar as recomendações em lei ou políticas públicas permanentes antes do término do mandato. Isso não é exclusivo do cooperativismo de plataforma: é a vulnerabilidade crônica da agenda da economia solidária no Brasil de forma mais ampla, como demonstrado pelo desmantelamento do SENAES em 2019.

Mas é particularmente agudo para o cooperativismo de plataforma, que entrou na agenda federal sem a infraestrutura institucional acumulada que os setores mais antigos da economia solidária haviam construído ao longo dos governos anteriores do Partido dos Trabalhadores. As plataformas digitais que permanecem com o desenvolvimento atrasado, as reformas legais que permanecem no papel e os mecanismos de governança que foram propostos, mas não implementados, são todos expressões dessa incompatibilidade temporal.

4.6 O Que os Quatro Anos Produziram

Diante das limitações estruturais, o que o período produziu merece reconhecimento. O reconhecimento oficial do cooperativismo de plataforma como campo de política pública pelo Estado brasileiro, expresso por meio da organização do seminário ENAP de 2023 e consolidado na conferência temática de 2025, representa um verdadeiro marco institucional. O desenvolvimento conceitual da Economia Solidária Digital, ainda que contestado, ampliou o escopo do debate político de maneiras que dialogam com a longa tradição brasileira de economia solidária e criam conexões com agendas mais amplas de governança e soberania digital. A recriação ao SENAES e a promulgação da Lei Paul Singer (Lei 15.068/2024) estabeleceram um marco legal permanente para a economia solidária, mesmo que o cooperativismo de plataforma não tenha sido explicitamente incluído. A recriação do CADSOL por meio da portaria ministerial de 2025 restabeleceu a infraestrutura de certificação por meio da qual as empresas solidárias podem acessar as licitações públicas, por mais disfuncional que essa infraestrutura ainda seja na prática. E os dois projetos de desenvolvimento de plataformas, apesar dos atrasos, representam o primeiro investimento estatal significativo em infraestrutura digital cooperativa na história brasileira, produzindo conhecimento técnico sobre governança algorítmica centrada no trabalhador, transparência de dados e licenciamento de plataformas públicas que não existiriam de outra forma.

Por que o Reconhecimento Não Foi Suficiente?

Essas são conquistas reais. Elas são importantes porque criam bases institucionais a partir das quais uma futura administração pode avançar ou ter mais dificuldades em recuar, e porque o movimento de pessoas, organizações e ideias que as produziu não se dissipou. Mas elas também representam o limite do que quatro anos de reconhecimento político sem consolidação de políticas podem alcançar. A principal conclusão desta pesquisa é que o reconhecimento formal do cooperativismo de plataforma por um governo politicamente simpático, embora necessário, não é suficiente para construir um campo sustentável de políticas estatais. O que é necessário, e o que o plano de ação da Seção I visa promover, é a construção da arquitetura institucional que torna o reconhecimento duradouro: mecanismos de financiamento permanentes, estruturas de governança com representação cooperativa genuína, marcos legais adaptados às realidades cooperativas digitais e um movimento capaz de defender essas demandas independentemente da boa vontade de qualquer governo específico.

V. Considerações Finais: de Programas Piloto fragmentados a uma Política Estatal coerente e atual

Consolidar a Economia Solidária Digital e o Cooperativismo de Plataforma no Brasil exige ir além de programas-piloto fragmentados e adotar uma política estatal abrangente, capaz de integrar financiamento, reforma legal, educação e infraestrutura digital em uma estrutura de governança coerente. Essa não é uma tarefa de curto prazo, nem um projeto que se encaixe em um único mandato de quatro anos. Pelo contrário, representa um esforço histórico de longo prazo, um processo de transformação estrutural na intersecção entre tecnologia, trabalho e democracia no século XXI.

Entre os resultados analisados, a aposta na plataforma white-label emerge como uma das propostas mais originais e estrategicamente relevantes do período. A originalidade da plataforma white-label brasileira aparece com mais clareza

quando comparada a outras experiências internacionais de plataformas cooperativas apoiadas pelo Estado: diferentemente da Sahkar Taxi, a plataforma nacional de táxi apoiada pelo Governo Indiano, cuja infraestrutura tecnológica depende da startup Namma Yatri controlada por empresas estrangeiras como o Google, a proposta brasileira se distingue por tentar construir a sua base tecnológica integralmente a partir de infraestrutura de dados pública, com servidores, código aberto e desenvolvimento pertencentes à UFSC, financiados com recursos do FDD e da FINEP. Sua lógica white-label adaptável para diferentes cooperativas também é inovadora diante da tendência dos Estados desenvolverem plataformas específicas para categorias e serviços únicos, como no caso da plataforma de delivery pública coreana Baedal Teukgeup, o próprio Sahkar Taxi e no Brasil exemplos como o Taxi.Rio e Taxi.Gov.

Essa iniciativa também difere de outras experiências de infraestruturas digitais compartilhadas como a da CoopCycle, federação europeia de cooperativas de delivery, em que cada cooperativa local pode criar seu app próprio a partir de uma infraestrutura digital e um código fonte compartilhados pertencentes à federação. Nesse exemplo, o acesso ao software da federação é condicionado à licenças de reciprocidade, governança cooperativa e exigências de conduta para os grupos locais como o veto a entregas via veículos motorizados. No caso brasileiro, a inovação consiste em combinar financiamento estatal, infraestrutura pública e a promessa de integrar cooperativas que prestam diferentes serviços a esse modelo em que cada organização customiza seu próprio aplicativo sem arcar isoladamente com todo o custo de desenvolvimento. Além de cortar custos e esforços duplicados, essa proposta brasileira permite imaginar um ecossistema tecnológico e de dados integrado entre os apps cooperativos participantes, capaz de reforçar mutuamente seus efeitos de rede e retenção de usuários, através de cadastros únicos, promoções cruzadas e acesso à serviços por cooperativas locais em diferentes estados através do mesmo sistema, garantindo aos consumidores cobertura nacional. E no campo das possibilidades mais ambiciosas, também é possível que essa infraestrutura compartilhada facilite integrações verticais e horizontais entre as cooperativas, incentivando sua contratação mútua, sua coordenação econômica e a planificação democrática orientadas ao interesse coletivo como horizonte estratégico da economia digital solidária.

Ao mesmo tempo, os parâmetros concretos desse modelo white-label ainda permanecem pouco definidos: seu modelo de governança de dados, mecanismos de controle algorítmico e formas de licenciamento permanecem como promessas mais do que políticas documentadas. Sobretudo a forma como os trabalhadores participarão da definição dessas regras, seja por meio de instâncias deliberativas ou consultivas, permanece uma lacuna, havendo pouca transparência pública e discussão participativa sobre suas diretrizes de desenvolvimento.

Esse exemplo abre um debate mais amplo a ser retomado em futuros trabalhos sobre as formas mais adequadas de propriedade e governança de infraestruturas digitais para o cooperativismo e a ESD: se cooperativas devem controlar diretamente suas infraestruturas, como na CoopCycle, ou se, em contextos do Sul Global marcados por escassez de capital e fortes assimetrias tecnológicas, a oferta pública de infraestrutura pode ser uma condição fundamental para viabilizar alternativas de trabalhadores em escala. No Brasil, a aposta dupla em financiar tanto a plataforma pública da UFSC quanto o desenvolvimento de plataforma própria da LigaCoop mostra uma estratégia flexível que permite avaliar empiricamente futuramente qual será a solução mais eficiente e duradoura.

Contudo, o atraso na transferência de recursos para essas iniciativas, levando a que ainda estejam nos seus estágios iniciais de desenvolvimento e não possuam qualquer garantia de que não serão descontinuadas por futuros governos, explicita uma tensão central identificada neste relatório: mesmo as iniciativas mais inovadoras e promissoras permanecem condicionadas por fragilidades institucionais, descontinuidades orçamentárias e limitações na capacidade de implementação e adoção. Mesmo se seu desenvolvimento prossiga no próximo governo, a ausência atual de recursos específicos previstos para marketing e para a profissionalização da gestão e do modelo de negócios das cooperativas, entre outras necessidades , pode resultar apenas em protótipos tecnicamente sofisticados, mas sem viabilidade comercial real ou base social suficiente. Nesse sentido, essas plataforma sintetizam o paradoxo mais amplo das políticas analisadas, ao concentrar, simultaneamente, o seu horizonte mais avançado e os seus principais limites.

Além disso, é preciso atualizar constantemente a discussão e o programa dos trabalhadores diante de novos desafios sociais e tecnológicos. Por exemplo, a inteligência artificial (IA) permaneceu praticamente ausente do último ciclo de formulação e diálogo entre o cooperativismo de plataforma, a economia solidária e o Estado Brasileiro, seja em relação ao seu potencial de apropriação pelos trabalhadores, seja diante dos riscos de automação e discriminação algorítmica sem contrapartidas de proteção social. Como consequência, os atores do cooperativismo de plataforma e da ESD têm participado pouco dos debates mais amplos do governo e do parlamento sobre IA no Brasil, perdendo uma oportunidade estratégica de ampliar a visibilidade do movimento e disputar novas fontes de financiamento e apoio institucional no interior das políticas públicas voltadas à IA.

Corre-se o risco, portanto, de seguir pressionando pela construção de um modelo de plataforma sob controle dos trabalhadores que pode se tornar parcialmente obsoleto já no médio prazo, caso a intermediação social hoje realizada por plataformas seja profundamente reorganizada por ecossistemas de agentes de IA, ainda que controlados pelas mesmas grandes empresas de tecnologia, possibilidade que não está dada mas é relevante. Algo semelhante ocorreu na transição da internet 1.0 para a 2.0, onde o Governo do PT apostou em financiar ecossistemas de blogs como fomento a mídia independente ainda em contraposição aos oligopólios da radiodifusão, sem compreender que a disputa da opinião pública já havia convergido centralmente para as plataformas sociais e aplicativos de mensagem como o whatsapp.

Construir alternativas públicas, cooperativas e autogeridas de serviços digitais exige pensar sua resiliência diante de riscos financeiros e tecnológicos mais amplos, inclusive a possibilidade de ruptura da atual bolha de investimentos em IA. Esse cenário reforça os riscos de um cenário econômico muito adverso e simultaneamente, a necessidade ainda mais premente de alternativas públicas, locais e menos dependentes dos ciclos especulativos do setor tecnológico. Ele também evidencia os limites de uma discussão ainda excessivamente centrada no curto prazo da relação entre movimentos sociais e governo, em vez de uma estratégia de longo prazo para infraestruturas digitais democráticas, adaptáveis e sustentáveis.

Em sua essência, a economia solidária digital faz parte de uma luta mais ampla para redefinir o significado de trabalho e progresso tecnológico no Brasil e em todo o Sul Global. Ela busca superar as contradições de uma economia digital que concentra riqueza e poder, ao mesmo tempo que aprofunda a precariedade e a desigualdade. Construir sistemas tecnológicos cooperativos e de propriedade dos trabalhadores significa construir as bases materiais e institucionais para o trabalho decente, a soberania dos dados e a prosperidade compartilhada na era digital.

Essa transformação exige persistência, coordenação e imaginação. Depende da continuidade das políticas públicas para além dos ciclos eleitorais, do fortalecimento das instituições democráticas e da participação ativa da sociedade civil, das universidades e do movimento sindical. O objetivo não é apenas regular ou mitigar os danos do capitalismo de plataforma, mas criar infraestruturas alternativas tecnológicas, econômicas e culturais que incorporem solidariedade, igualdade e inteligência coletiva com eficiência econômica.

Ao alinhar a inovação cooperativa aos princípios da soberania tecnológica, da justiça social e da democracia participativa, o Brasil tem a oportunidade de se tornar uma referência global na construção de economias digitais igualitárias e sustentáveis, enraizadas nas realidades e aspirações do Sul Global. Este relatório busca ser uma contribuição modesta mas útil para a construção desse futuro onde a tecnologia serve às pessoas, o trabalho é digno e as infraestruturas digitais se tornam bens comuns que fortalecem a própria democracia.

VI. Anexo: Evolução das Propostas de Políticas Públicas para o Cooperativismo de Plataforma e a Economia Solidária Digital no Brasil (2022–2025)

Table 1. Policy Recommendation

Categoria	Principais Recomendações
Financiamento e Instrumentos Econômicos	Digitalizar integralmente o CADSOL com acesso online e suporte ao usuário. Integrar as cooperativas às plataformas de compras públicas: Contrata+Brasil, SICx e InovaCPIN. Garantir recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e do Ministério Público do Trabalho (MPT) Implementar o Fundo Nacional de Economia Solidária (FNES) com recursos explícitos para Cooperativismo de Plataforma e ESD Mapear e intermediar programas de crédito em bancos públicos e agências de fomento. Facilitar acesso bancário, integração com PIX, contratos inteligentes e interoperabilidade de moedas sociais com o Drex, e acesso a capital por meio de regimes específicos do Banco Central e da Receita Federal. Criar regimes tributários e previdenciários específicos. Desenvolver mecanismos antidumping junto ao CADE. Incluir orçamentos para formação de trabalhadores,gestão e modelos de negócios, marketing e adoção das plataformas financiadas pelo Estado. Estender crédito e compras públicas a iniciativas autogestionárias de trabalhadores não formalmente registradas. Criar linhas de microcrédito e mecanismos de financiamento comunitário para cooperativas em fase inicial. Taxar as Big Techs para financiar um Fundo de Inovação em Soberania Digital e Solidariedade.

Categoria	Principais Recomendações
Pesquisa, Formação e Incubação	Criar um banco de dados nacional de cooperativas de plataforma. Garantir financiamento estável ao PRONINC (LOA, emendas parlamentares). Expandir o PRONINC para incluir incubadoras tecnológicas e cooperativas de ESD. Lançar Programa Nacional de Formação que articule educação técnica e educação popular, com bolsas para trabalhadores em situação de precariedade. Fundar uma Escola Nacional de ESD e Cooperativismo de Plataforma. Incluir cooperativismo e ESD no Plano Nacional de Educação (2024–2034). Financiar pesquisas via CNPq/CAPES; promover cooperação Sul–Sul.
Governança	Criar uma Secretaria de Economia Solidária Digital no âmbito do novo ministério da economia solidária. Garantir participação no CNES e na Comissão Nacional do CADSOL. Estabelecer grupo interministerial permanente (Fazenda, MCTI, Indústria, Planejamento, etc.). Constituir um Conselho Nacional de Cooperativismo de Plataforma e ESD com metas e indicadores claros. Dialogar com fóruns estaduais e municipais (ex.: CONSECTI, Frente de Prefeitos, Fórum de Economia Circular).

Categoria	Principais Recomendações
Ação Legislativa e Mobilização	Formar uma Frente Parlamentar de ESD e cooperativas de plataforma. Engajar fundações partidárias para incluir a ESD nos programas dos partidos. Publicar uma cartilha unificada de propostas para o lobby parlamentar. Fazer parceria com o DIEESE para monitorar ciclos orçamentários (PPA, LOA). Atualizar a Lei Geral do Cooperativismo para incorporar as especificidades do digital. Criar um fundo setorial por meio de taxação progressiva das plataformas. Revisar a Lei Paul Singer (13.440/2018). Diferenciar plataformas cooperativas de plataformas comerciais na legislação previdenciária, fiscal e trabalhista..
Judiciário e Ativismo Jurídico	Utilizar o Fundo de Direitos Difusos e recursos do MPT para financiar projetos de ESD. Firmar parceria com a Justiça do Trabalho para denunciar abusos de plataformas. Monitorar casos relevantes nos tribunais superiores. Debater a função social dos dados e renúncia de patentes.

Categoria	Principais Recomendações
Fortalecimento do Movimento	Realizar encontros nacionais periódicos de cooperativas. Fortalecer a coordenação autônoma entre os movimentos. Criar uma mesa de diálogo com a OCB e a UNISOL Brasil. Incentivar cooperativas tradicionais a contratar serviços de cooperativas de plataforma.
Infraestrutura Tecnológica	Garantir financiamento de longo prazo para a plataforma white-label. Ampliar parcerias com SERPRO e DATAPREV. Buscar com a SECOM orçamento de comunicação para promover a adoção. Assegurar o controle dos trabalhadores sobre dados e algoritmos. Publicar diretrizes para plataformas centradas nos trabalhadores. Expandir parcerias internacionais (BRICS, América Latina). Priorizar centros de dados nacionais para soberania e estabilidade de custos. Reestabelecer compras públicas de software cooperativo e livre e apoio a federações de cooperativas tecnológicas. Adotar infraestruturas digitais públicas (APIs do PIX, hospedagem, nuvem). Criar uma nuvem nacional pública para cooperativas. Financiar centros de dados federados via FNDCT. Exigir que centros de dados privados reservem capacidade para cooperativas e a ESD como contrapartida pelos subsídios públicos recebido

Table 2. Evolução das Propostas de Políticas Públicas para o Cooperativismo de Plataforma e a Economia Solidária Digital no Brasil (2022–2025)

Período e Documento	**Propostas de Políticas**
Financiamento e Promoção	
Plano de Ação (2022)	Linhas de financiamento público para cooperativas de plataforma (CPs) Inserir CPs nas redes pré-existentes de economia solidária (ES) Incentivar circuitos locais de produção e consumo e a economia circular Utilizar impacto ambiental e social como critério para financiamento público Foco no desenvolvimento regional
Seminário ENAP (2023)	Isenção fiscal para empresas que contratam CPs Prioridade para CPs nas compras públicas Redução progressiva da carga tributária para cooperativas por porte/estágio de desenvolvimento Financiamento público para incubadoras populares de cooperativas Taxar Big Techs para financiar programas de incentivo às CPs Isenções fiscais para infraestruturas comunitárias de armazenamento de dados Compras públicas de software livre/aberto produzido por CPs

Período e Documento	**Propostas de Políticas**
Manifesto da Economia Solidária Digital (2024)	Garantir apoio incluindo crédito, compras públicas e financiamento à pesquisa para a ESD Exigir investimentos em infraestrutura (armazenamento de dados, software, servidores, provedores) Financiar o desenvolvimento de sistemas públicos abertos de geolocalização Investir em infraestrutura que permita às federações compartilhar recursos
1ª Conferência Temática sobre Cooperativismo de Plataforma e Economia Solidária Digital (2025)	Demandar linhas de financiamento específicas em bancos de desenvolvimento: BNDES, FINEP e Banco dos BRICS Incluir CPs e projetos de ESD no PROINCO do BNDES para cooperativas e arranjos produtivos locais Criar mecanismo fiscal justo de contribuição das Big Techs para financiar políticas de ESD Fornecer acesso a crédito público por meio de plataforma online gratuita e acessível para iniciativas de ESD Garantir financiamento para programas contínuos de extensão universitária que incubem iniciativas de ESD Estabelecer fundo público para criar ou fortalecer Centros de Dados Solidários e Comunitários com tecnologias abertas

Período e Documento	Propostas de Políticas
4ª CONAES / Plano Nacional de Economia Solidária (2025)	Criar um Fundo Nacional de Economia Solidária Desenvolver plataformas digitais públicas para facilitar o acesso online a crédito e crowdfunding para Empreendimentos de Economia Solidária (EES) Garantir financiamento estável, corpo técnico e capacidade de execução para a SENAES e o PRONINC, assegurados nos orçamentos federais (LOA, PPA, LDO)
Governance	
Plano de Ação (2022)	Fomentar iniciativas 'de baixo para cima' no âmbito da ES Incentivar a intercooperação como vetor de escalonamento na economia de CPs Articular políticas entre agências estaduais de desenvolvimento regional, digital, trabalho e ES Promover a autogestão e a democracia no local de trabalho Identificar redes e necessidades pré-existentes antes de propor novas soluções
Seminário ENAP (2023)	Reconstruir a Política Nacional de ES Criar comitê de gestão multissetorial (governo + sociedade civil) para política de CPs

Período e Documento	**Propostas de Políticas**
Economia Solidária Digital (2024)	Estimular a formação de federações de cooperativas tecnológicas Garantir o controle democrático das CPs pelos membros Articular iniciativas de ESD com associações e sindicatos locais Conectar com movimentos pela soberania digital e autonomia tecnológica
1ª Conferência Temática (2025)	Promover colaboração intersetorial entre governo, sociedade civil, universidades e setor privado Incentivar a cooperação internacional e redes para transferência de tecnologia e metodologias compartilhadas (ex.: OIT) Coordenar o MCTI, MTE, MEC, MDA e MDS Desenvolver interoperabilidade entre o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL) Estabelecer sistema público de certificação e rotulagem que identifique bens e serviços produzidos no âmbito da ESD
4ª CONAES / Plano Nacional de Economia Solidária (2025)	Criar o Ministério da Economia Popular e Solidária (MEPS) Fortalecer a gestão social do CADSOL com selos de certificação para produtos da ES
Pesquisa, Formação e Incubação	
Plano de Ação (2022)	Desenvolver programas nacionais de formação e incubadoras para CPs Criar editais públicos regulares para estimular parcerias entre universidades e organizações de trabalhadores

Período e Documento	**Propostas de Políticas**
Seminário ENAP (2023)	Incentivar atividades de extensão universitária que vinculem academia e sociedade civil (oferecendo infraestrutura digital + formação)
Economia Solidária Digital (2024)	Reforçar o PRONINC e os programas das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP) do MTE Formar agentes públicos, gestores e burocratas em ESD, inclusão digital, governança de dados, soberania digital, plataformas, algoritmos e IA Basear os currículos das incubadoras e programas de formação na educação popular (método Paulo Freire) e princípios de comunicação
1ª Conferência Temática (2025)	Revitalizar o PRONINC como incubadoras tecnológicas, integrando MTE e MCTI e estabelecendo-o como política contínua de extensão universitária Criar Programa Nacional de Formação em ESD com agentes formativos locais oferecendo capacitação técnica em questões fiscais e jurídicas, gestão de dados, marketing digital, análise de mercado e debates críticos sobre tecnologia Implementar ciclos formativos sobre democracia e cuidado coletivo Consolidar rede nacional de mentoria e intercâmbio de conhecimentos entre coletivos de ESD Ensinar cooperativismo no ensino fundamental e médio

Período e Documento	**Propostas de Políticas**
4ª CONAES / Plano Nacional de Economia Solidária (2025)	Expandir o PRONINC por meio de editais públicos interdisciplinares e territorializados Programa Nacional de Formação em Economia Solidária voltado à educação financeira, precificação, marketing, gestão cooperativa e empreendedorismo social Incluir os princípios da ES como eixo transversal na educação básica Oferecer ciclos de formação em tecnologias digitais e plataformas alinhados à autogestão e ao cooperativismo Apoiar pesquisas e projetos sobre ES
Marco Legal	
Plano de Ação (2022)	Promover nova regulamentação cooperativa que fomente o ecossistema de CPs Garantir direitos dos trabalhadores cooperados à participação e combater falsas cooperativas Regulamentar o trabalho em plataformas
Seminário ENAP (2023))	Aprovar o PL 6606/19 (‘Projeto de Lei Paul Singer’) e atualizar a Lei Cooperativista 5.764/71 Regulamentar os bancos comunitários de desenvolvimento

Período e Documento	Propostas de Políticas
Economia Solidária Digital (2024)	Garantir os direitos dos trabalhadores de plataforma e combater falsas cooperativas sem democracia interna Revisar o marco legal da ES e das cooperativas para apoiar as operações da ESD Prevenir a concorrência desleal (ex.: dumping) por plataformas privadas por meio de legislação específica e fiscalização antitruste
1ª Conferência Temática (2025)	Atualizar a Lei 5.764/71 para simplificar a criação e o funcionamento das cooperativas Incluir a ESD na Estratégia Nacional e no Plano Brasileiro de IA (PBIA 2024–2028) Criar legislação específica para regular as plataformas de ESD Alterar as leis tributárias para simplificar o regime fiscal cooperativo
4ª CONAES / Plano Nacional de Economia Solidária (2025)	Aprovar lei federal que estabeleça regime tributário, sanitário e previdenciário diferenciado para EES Introduzir contribuições previdenciárias reduzidas (ex.: 11%) para EES, garantindo acesso à previdência e proteção social
Tecnologia e Governança de Dados	
Plano de Ação (2022)	Enfatizar soluções tecnológicas livres Garantir a propriedade dos dados e da infraestrutura física (não apenas do software) Integrar redes comunitárias de internet às CPs Promover dados como bem comum e soberania digital

Período e Documento	**Propostas de Políticas**
Seminário ENAP (2023)	Enfatizar soluções tecnológicas livres Integrar redes comunitárias de internet às CPs Garantir transparência de plataforma/algoritmos para os trabalhadores
Economia Solidária Digital (2024)	Assegurar a participação dos trabalhadores de CPs no design tecnológico (princípio de Justiça no Design) Utilizar tecnologias livres e de código aberto para reduzir a dependência das Big Techs Garantir a propriedade dos dados e da infraestrutura (não apenas do software) Utilizar infraestruturas digitais públicas (ex.: Dataprev) para facilitar o comércio, o armazenamento de dados e a infraestrutura compartilhada da ESD para federações
1ª Conferência Temática (2025)	Desenvolver serviço de nuvem nacional 100% público e acessível a empreendimentos de ESD Basear a ESD em software livre e de código aberto Fortalecer laboratórios de tecnologia livre e espaços comunitários de formação para garantir soberania digital e apropriação tecnológica
4ª CONAES / Plano Nacional de Economia Solidária (2025)	Desenvolver, em parceria com universidades e institutos federais, plataformas livres, de código aberto e públicas que conectem consumidores e EES, com ferramentas de e-commerce, crédito, crowdfunding e reciclagem

CP = Cooperativas de Plataforma**; ES** = Economia Solidária**; EES** = Empreendimentos de Economia Solidária; **ESD** = Economia Solidária Digital; **MTE** = Ministério do Trabalho e Emprego; **MCTI** = Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; **MEC** = Ministério da Educação; **MDA** = Ministério do Desenvolvimento Agrário; **MDS** = Ministério do Desenvolvimento Social.

Referências

APPJUSTO. Suspensão das operações do AppJusto. São Paulo: AppJusto, 2024. Disponível em: https://appjusto.com.br/. Acesso em: 2 maio 2026.

ANDER-EGG, Ezequiel. Repensando la investigación-acción-participativa. Buenos Aires: Lumen-Humanitas, 2003.

BRASIL. Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Lei nº 15.068, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Economia Popular e Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 481, de 28 de março de 2025. Regulamenta o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2025.

CHARMAZ, Kathy. Constructing grounded theory. 2. ed. New York: Sage Publications, 2014.

COOPERATIVA EITA. Cooperativismo de plataforma: quais as políticas públicas possíveis? 2024. Disponível em: https://eita.coop.br/2024/02/26/cooperativismo-de-plataforma-quais-as-politicas-publicas-possiveis/. Acesso em: 2 maio 2026.

ESTIMA, W. Autonomia disciplinada: uma experiência fracassada de cooperativismo de plataforma no Brasil. 2024. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024.

ESTIMA, W.; LEMOS, A. Disciplined autonomy: a failed platform-cooperativism initiative in Brazil. Platforms & Society, v. 2, n. 1, p. 1-13, 2025. DOI: https://doi.org/10.1177/29768624241307318.

GROHMANN, Rafael. Cooperativismo de plataforma e suas contradições: análise de iniciativas da área de comunicação no Platform.Coop. Liinc em Revista, v. 14, n. 1, p. 19-32, 2018. DOI: https://doi.org/10.18617/liinc.v14i1.4149.

GROHMANN, Rafael. Not just platform, nor cooperatives: worker-owned technologies from below. Communication, Culture & Critique, v. 16, n. 4, p. 274-282, 2023. DOI: https://doi.org/10.1093/ccc/tcad036.

RAFÉLIS DE BROVES, O.; KANG, M.; GROHMANN, R.; BARCELLOS, V.; GOMES MANO, F.; YOON, C.; JAMIL, R. Workers organizing in the platform economy: local forms and global trends of collective action. Sociology Compass, v. 18, n. 2, e13188, 2024. DOI: https://doi.org/10.1111/soc4.13188.

RUBIM, E.; MILANEZ, L. Economia solidária digital: caminhos para potencializar políticas e ações baseadas em cooperação e solidariedade. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2024.

SCHOLZ, Trebor. Platform cooperativism: challenging the corporate sharing economy. New York: Rosa Luxemburg Stiftung, 2016.

SCHOLZ, Trebor. Own this! How platform cooperatives help workers build a democratic internet. New York: Verso Books, 2023.

SCHOLZ, T.; MANNAN, M.; PENTZIEN, J.; PLOTKIN, H. Policies for cooperative ownership in the digital economy. New York: Platform Cooperativism Consortium; Berggruen Institute, 2021. Disponível em: https://ia801700.us.archive.org/21/items/policy-paper-dec-6/Policy%20Paper%20%28Dec%206.2%29.pdf. Acesso em: 2 maio 2026.

SERPRO. Missão institucional e políticas de dados abertos. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, [s.d.].

SISTEMA OCB. Propostas para um Brasil mais cooperativo. Brasília, DF: Organização das Cooperativas Brasileiras, 2019. Disponível em: https://somoscooperativismo.coop.br/media/attachments/2025/07/30/propostas-para-um-brasil-mais-cooperativo.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

SISTEMA OCB. Brazilian cooperativism yearbook 2025. Brasília, DF: Somos Cooperativismo, 2024. Disponível em: https://somoscooperativismo.coop.br/brasil. Acesso em: 28 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 672.215/RS. Define a incidência de PIS, COFINS e CSLL sobre atos cooperativos. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/863925738. Acesso em: 2 maio 2026.

VERONESE, M. V.; SALVAGNI, J. Do cooperativismo de plataforma à economia solidária digital. Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, Brasília, DF, IPEA, v. 31, n. 79, p. 189-195, 2025. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bmt79/espp5.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. Temáticas, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

ZANATTA, R. A. F. Platform cooperativism in Brazil: dualities, dialogues, and opportunities. New York: Platform Cooperativism Consortium; Institute for the Cooperative Digital Economy, The New School, 2022.

Créditos de Imagem

Todas as imagens são reproduzidas sob a licença Creative Commons Atribuição–Não Comercial–Compartilha Igual (CC BY-NC-SA).

Figura 1: Ato do MTST em SP. Créditos: Mídia Ninja.

Figura 2: Lançamento do livro Economia Solidária Digital na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília (DF). Fonte: Fundação Rosa Luxemburgo, acessado online em: https://rosalux.org.br/politicas-publicas-de-economia-solidaria-digital-sao-defendidas-pelo-governo-federal/

Figura 3: Imagem publicitária da Liga Coop.

Figura 4: Plano de Ação para o Cooperativismo de Plataforma no Brasil entregue a Lula (PT) por Bruna Isidoro Sampaio, da Señoritas Courier. Fonte: Fundação Rosa Luxemburgo, acessado online em: https://rosalux.org.br/plano-de-acao-para-o-cooperativismo-de-plataforma-e-apresentado-em-evento-com-lula/

Figura 5: Imagem publicitária da Señoritas Courier.

Figura 6: Conferência Anual do Platform Cooperativism Consortium no Rio de Janeiro, 2022. Fonte: Trebor Scholz, Flickr, acessado online em: https://www.flickr.com/photos/treborscholz/albums/72177720303525349/

Figura 7: Foto tirada durante a Conferência Anual do PCC, Rio de Janeiro, 2022. Fonte: Trebor Scholz, Flickr, acessado online em: https://www.flickr.com/photos/treborscholz/albums/72177720303525349/

Figura 8: Imagem publicitária da Coomappa.

Figura 9: Imagem publicitária da “Contrate Quem Luta”.

Figura 10: Participantes da Quarta Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES).
Fonte: Acervo fotográfico do Ministério do Trabalho e Emprego
https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/economia-solidaria/conaes/fotografias-e-videos/img/

Figura 11: Pedro Ventura / Agência Brasília – imagem publicada via portal de notícias do Senado Federal: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/26/sancionada-lei-paul-singer-que-cria-a-politica-nacional-de-economia-solidaria

Notas Finais

1 A CAPES é a agência federal brasileira de avaliação e apoio à formação de pós-graduados, enquanto o CNPq é a principal agência federal do país para financiamento de pesquisas científicas e bolsas de pesquisa.

2 O CONSECTI é o Conselho Nacional de Secretarias de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação do Brasil, que coordena as autoridades estaduais nessas áreas de políticas públicas.

3 O DIEESE é o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, uma instituição de pesquisa brasileira que produz dados e análises para apoiar sindicatos e organizações de trabalhadores

4 A OCB é a Organização das Cooperativas Brasileiras, o principal órgão nacional que representa e coordena o setor cooperativo do Brasil, enquanto a UNISOL é a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil, uma rede nacional que representa cooperativas e empresas de economia solidária.

5 O FNDCT é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil, principal instrumento do governo federal para o financiamento de pesquisa, inovação e desenvolvimento tecnológico.

Published by the Institute for the Cooperative Digital Economy, May 2026

This research report is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International Public License.

Platform Cooperativism Consortium

INSTITUTE FOR THE COOPERATIVE DIGITAL ECONOMY